ESTIMATES

Immigration and Refugee Board

Performance Report

For the period ending
March 31, 2003

Canada

The Estimates Documents

Each year, the government prepares Estimates in support of its request to Parliament for authority to spend public monies. This request is formalized through the tabling of appropriation bills in Parliament.

The Estimates of the Government of Canada are structured in several parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve.

The *Report on Plans and Priorities* provides additional detail on each department and its programs primarily in terms of more strategically oriented planning and results information with a focus on outcomes.

The *Departmental Performance Report* provides a focus on results-based accountability by reporting on accomplishments achieved against the performance expectations and results commitments as set out in the spring *Report on Plans and Priorities*.

The Estimates, along with the Minister of Finance's Budget, reflect the government's annual budget planning and resource allocation priorities. In combination with the subsequent reporting of financial results in the Public Accounts and of accomplishments achieved in Departmental Performance Reports, this material helps Parliament hold the government to account for the allocation and management of funds.

©Minister of Public Works and Government Services Canada — 2003

This document is available in multiple formats upon request.

This document is available on the TBS Web site at the following address: www.tbs-sct.gc.ca.

Available in Canada through your local bookseller or by mail from
Canadian Government Publishing — PWGSC
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-4/5-2003
ISBN 0-660-62395-1

Foreword

104-06500/

In the spring of 2000, the President of the Treasury Board tabled in Parliament the document "Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada". This document sets a clear agenda for improving and modernising management practices in federal departments and agencies.

Four key management commitments form the basis for this vision of how the Government will deliver their services and benefits to Canadians in the new millennium. In this vision, departments and agencies recognise that they exist to serve Canadians and that a "citizen focus" shapes all activities, programs and services. This vision commits the Government of Canada to manage its business by the highest public service values. Responsible spending means spending wisely on the things that matter to Canadians. And finally, this vision sets a clear focus on results – the impact and effects of programs.

Departmental performance reports play a key role in the cycle of planning, monitoring, evaluating, and reporting results to Parliament and citizens on behalf of ministers. Departments and agencies are encouraged to prepare their reports following principles for effective performance reporting (provided in the *Guide to Preparing the 2003 Departmental Performance Report*: http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/02-03/guidance/gl-ld_e.asp). Based on these principles, an effective report provides a coherent and balanced picture of performance that is brief and to the point. It focuses on outcomes - benefits to Canadians and Canadian society - and describes the contribution the organisation has made toward those outcomes. It sets the department's performance in context, associates performance with earlier commitments, explains any changes, and discusses risks and challenges faced by the organisation in delivering on these commitments. Achievements realised in partnership with other governmental and non-governmental organisations are also discussed. Supporting the need for responsible spending, it links resources to results. Finally, the report is credible because it substantiates the performance information with appropriate methodologies and relevant data.

In performance reports, departments and agencies strive to respond to the ongoing and evolving information needs of parliamentarians and Canadians. The input of parliamentarians and other readers can do much to improve these reports over time. The reader is encouraged to assess the performance reports of organisations according to the established principles, and provide comments to departments and agencies to help them improve in their next planning and reporting cycle.

This report is accessible from the Treasury Board of Canada Secretariat Internet site:
http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dpre.asp

Comments or questions can be directed to:
Results-based Management Directorate
Treasury Board of Canada Secretariat
L'Esplanade Laurier
Ottawa, Ontario K1A OR5
OR at: rma-mrr@tbs-sct.gc.ca

Immigration and Refugee Board

Performance Report

For the period ending
March 31, 2003

Denis Coderre
Minister of Citizenship and Immigration

TABLE OF CONTENTS

I. CHAIRPERSON'S MESSAGE **1**

II. CONTEXT **3**

2.1 International Context 5

2.2 Domestic Context 7

III. PERFORMANCE BY STRATEGIC OUTCOME **10**

3.1 Well-Reasoned, Timely Decisions on Immigration and Refugee Matters in Accordance with the Law 11

3.1.1 Organization-Wide Performance 12

- Implementing the New *Immigration and Refugee Protection Act* 12
- Streamlined Processes for Refugee Claims 16
- Building Capacity through Case Management Improvements 18
- Quality of Decision-Making 20
- The Chairperson's Action Plans 23

3.1.2 Performance by Business Line 24

- Refugee Determination 26
- Immigration Appeals 32
- Admissibility Hearings and Detention Reviews 37

3.2 A Leading-edge Organization in Administrative Justice 41

- Professional Development and Responsible Management of Human Resources 41
- Innovative and Optimal Use of Technology 43
- Improved Management Practices 44
- Recognition from Individuals and Organizations – Domestic and International 44

3.3 A Creative Partner in the Canadian Immigration System 48

- An Integrated Approach to Portfolio Management 48
- Effective Relationships with Clients and Stakeholders 49

IV. ANNEXES **52**

Annex 1: Financial Information 52

Annex 2: Organizational Description and IRB Governance 56

Annex 3: IRB Organizational Chart 60

Annex 4: Other Information 61

Annex 5: IRB Processes 62

Refugees and immigrants have always been part of Canadian history and will continue to help shape our history.

Hungarian refugee child upon arrival in Canada, circa 1957. Star Weekly/National Archives of Canada

I. CHAIRPERSON'S MESSAGE

I am pleased to present to Parliament the Departmental Performance Report of the Immigration and Refugee Board (IRB) for 2002-03. This report provides balanced and transparent information about the results the IRB achieved with its resources against planned commitments.

The IRB is a leading-edge organization comprising three tribunals. It is responsible for making well-reasoned decisions on immigration and refugee matters in an efficient and fair manner and in accordance with the law. These decisions have a direct bearing on the life, liberty and security of the individuals who appear before the Board. At the same time, the IRB plays a critical role in safeguarding the integrity of Canada's immigration and refugee determination system and contributes to the security of Canadians. The IRB directly contributes to Canada's commitment to support an international framework that affords refugees the right of protection, in line with our humanitarian tradition.

The year 2002-03 was one of significant change for the IRB. Implementing the new *Immigration and Refugee Protection Act* was an overriding priority. The new Act introduced significant changes affecting all decision-making functions and adding new dimensions to the work of the Board. Efforts to implement new legislation were extensive and focused on fulfilling our commitment to continue to render a high volume of quality decisions.

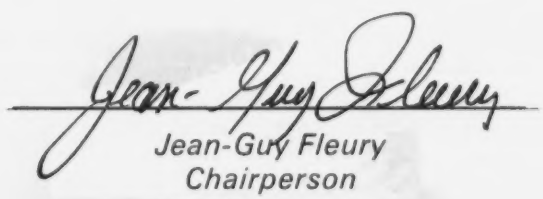
In the face of legislative change and unprecedented workload, the IRB addressed the challenge of reducing the number of refugee claims waiting for a decision. With the help of short-term resources and improved efficiencies, such as new streamlined processes to manage refugee claims, the IRB was able to render the greatest number of refugee protection decisions in its history — 35,400 decisions, representing an increase of 29% over the previous year.

Building capacity through case management improvements and new tools to guide decision-making was fundamental, to support implementation of the new legislation, increase the number of finalized cases and maintain quality decision-making. A new case management system is being developed to equip the IRB with a leading-edge technological infrastructure. When fully implemented, it will support decision-making processes and the flow of tens of thousands of cases. I have also mandated each tribunal of the IRB to establish an Action Plan, which lays out new directions and initiatives that will, over the next three years, further enhance and in some cases, significantly change how the IRB works. The IRB is

confident that such initiatives will enable it to expand its capacity to manage a high volume of decisions.

The year 2003-04 will most certainly be another critical and very challenging year for the IRB. We believe that our concerted efforts and targeted initiatives will result in additional increases in the number of decisions rendered and the beginning of a reduction in the number of refugee claims waiting for a decision, while continuing to improve the quality, consistency and efficiency of our decision-making processes. We are acutely aware, however, of the magnitude of the task ahead and of the fact that our success in meeting our commitments to Parliament and to Canadians depends on a mix of factors, including the unpredictable number of new cases referred to the IRB annually. Our success also depends on maintaining our current funding base so that adequate infrastructure, support and capacity continue to exist.

The work of the IRB takes place in a complex and changing international environment that affects the domestic environment, where immigration and refugee matters are often at the fore of public and stakeholder interest. The stakes are high — life, liberty, equity, justice and security — for those who appear before the Board. In this environment, the IRB is dedicated to serving Canadians as a leading-edge organization in administrative justice. The employees and decision-makers of the IRB have demonstrated their unfailing commitment to the principle that every individual deserves to be treated fairly, efficiently and in accordance with the law, and we will continue to do so.



Jean-Guy Fleury
Chairperson

II. CONTEXT

The Immigration and Refugee Board (IRB) is an independent organization comprising three administrative tribunals. Its mission is to make well-reasoned decisions on immigration and refugee matters efficiently, fairly and in accordance with the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA).[1]

The IRB reports to Parliament through the Minister of Citizenship and Immigration. The IRB is committed to providing a responsive and efficient means of delivering administrative justice for individuals and ensures that all people who come before it are treated fairly. Each of the three IRB tribunals is independent, has its own decision-makers, and has a unique mandate as follows:

- the Refugee Protection tribunal renders decisions on claims for refugee protection made in Canada;
- the Immigration Appeal tribunal decides appeals from refusals of family class sponsorship cases, certain removal orders and residency obligation decisions, and decides appeals by the Minister from decisions made in admissibility hearings;
- the Immigration tribunal conducts admissibility hearings to determine whether a person may enter or remain in Canada, and reviews reasons for detention for individuals who are detained by Citizenship and Immigration Canada (CIC) for immigration reasons.

As an organization responsible for administrative justice, the IRB adheres to the principle of natural justice.[2] Every year, the IRB renders tens of thousands of decisions, each of which must be made after careful examination of the evidence presented, and in a manner consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The outcomes of these decisions directly affect the lives of those individuals who appear before the IRB. Well-reasoned and timely decisions contribute to the overall integrity of Canada's immigration and refugee determination system and to the security of Canadians.

Every year, the IRB renders tens of thousands of decisions — these decisions have a direct bearing on the life, liberty and security of the individuals who appear before the tribunals.

[1] The IRPA replaced the *Immigration Act* on June 28, 2002.

[2] Natural justice is a principle of law that requires administrative tribunals, such as the IRB, to be procedurally fair when making decisions. If natural justice is not followed, it may render the decision void. Natural justice is comprised of two main subrules: (1) a person must know the case that he or she must meet and have an opportunity to be heard; and (2) the decision-maker must be unbiased.

The work of the IRB contributes directly to Canadian society and values, in the following manner:

- Through the IRB's determination of who is, and who is not, in need of refugee protection, the IRB contributes to Canada's commitments to support an international framework established by the United Nations that affords refugees such rights. This protection is in keeping with Canada's humanitarian tradition and is an expression of two core values: compassion and fairness. Furthermore, this protection is an essential complement to Canada's international humanitarian assistance and activities with respect to resettlement and sponsorship of refugees;
- Canadian citizens and permanent residents living in Canada may apply to CIC to sponsor certain family members to immigrate to Canada. By providing an independent appeal mechanism for denied sponsorship cases, the IRB contributes to fairness of process for such cases; and
- By conducting admissibility hearings and removal order appeals for individuals alleged to be in violation of the IRPA and detention reviews for individuals who are detained by CIC for immigration reasons, the IRB plays an important role in balancing individual rights and the security of Canadians.

In fulfilling its mandate, the IRB supports the government's objectives of building strong and safe communities that are open to diversity and innovation. Refugees and immigrants contribute directly to building such communities.

The IRB operates in a broader context in carrying out its mandate and depends on key partnerships and relationships with organizations and individuals. The IRB has an important relationship with CIC,[3] which has lead responsibility for the immigration and refugee determination portfolio. CIC is responsible for immigration and refugee policy, including selection, admission and integration of newcomers into Canadian society, and for enforcement of the IRPA.

Each year, the Minister of CIC tables a report in Parliament that includes the level of immigration projected for the upcoming calendar year. The overall level of immigration includes different streams of immigrants, with refugees representing a small but important group. Positive IRB decisions on refugee claims result in refugees having access to landed immigrant status and eventually citizenship. Similarly, immigrants joining family members make up an important part of annual immigration to Canada.

All refugee claims, detention reviews and admissibility hearings that come before the IRB are referred by CIC. Once the IRB renders its decision, CIC continues its own processing of cases according to its mandate and responsibilities.[4] The IRB and CIC work together on administrative and procedural matters related to the overall portfolio, but the institutional independence of the IRB and its decision-makers is respected and maintained.

The IRB relies on effective relationships with stakeholders who play a role in its proceedings. To this end, it has

[3] For additional information on CIC, see http://www.cic.gc.ca.
[4] Additional information about IRB processes is provided in Annex 5.

developed a national forum of key stakeholders,[5] while regional and district offices maintain relationships with local stakeholder groups. In addition, the IRB works with international partners through a variety of fora. These links allow the IRB to learn from others, keep abreast of international trends in the area of refugee protection and share best practices.

The IRB carries out its mandate in a continually changing international and domestic environment. A range of international and domestic factors generate risks and opportunities and drive change at the IRB. For instance, conflicts result in refugee movements, which have an effect on the number of claims made in Canada. The new *Immigration and Refugee Protection Act* has enabled single-member panels of decision-makers as the norm for hearing refugee claims, which increased the IRB's capacity to finalize decisions. Collectively, the factors outlined in the sections below shaped the environment in which the IRB delivered on its commitments in 2002-03.

2.1 INTERNATIONAL CONTEXT

The international context most affects that part of the IRB's mandate related to refugee protection. Indeed, Canada's refugee determination system is founded on international legal obligations. As a signatory to international agreements,[6] Canada has made a commitment to protect individuals with a well-founded fear of persecution in their own country for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. As well, Canada protects persons who face a danger of torture or a risk to life or risk of cruel and unusual treatment or punishment if returned. In rendering decisions on claims for protection, the IRB contributes directly to the implementation of these international commitments.

In recent years, increases in global migration and international changes and events have influenced the environment in which refugee protection must be provided. For example, international terrorism plays an important role in this environment. Some other factors[7] which continue to have an impact include:

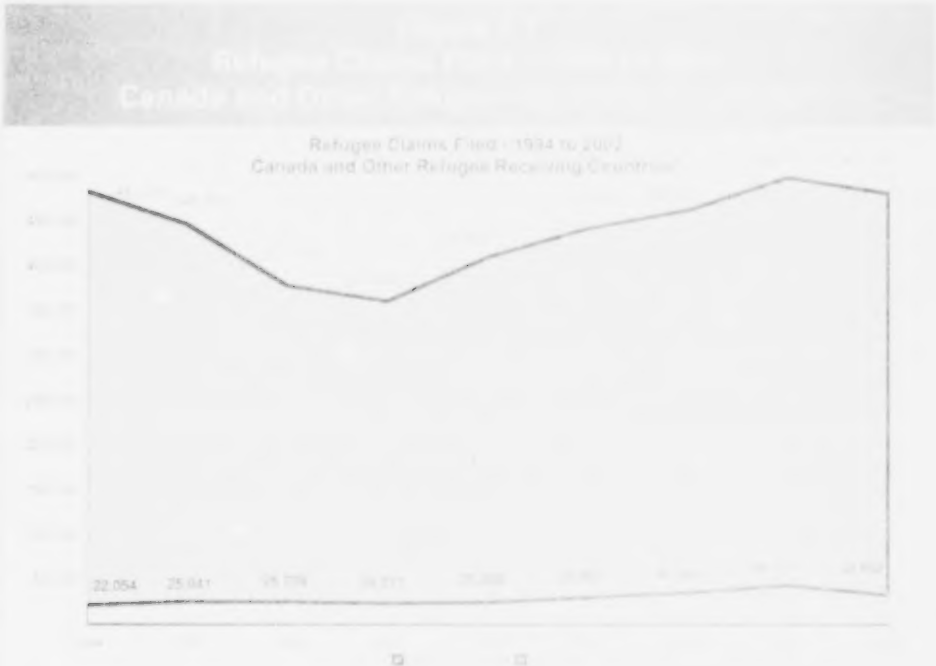
- new and insidious forms of persecution;
- the proliferation of conflicts generating mass flight;
- the prolonged nature of situations without resolution that result in refugee movements;
- the increase in protracted exile;
- a marked rise in smuggling of people for profit; and
- the misuse of asylum systems.

In 2002-03, the world continued to witness significant movements of people around the globe. At the start

[5] Additional information about stakeholders is provided in the section entitled *Effective Relationships with Clients and Stakeholders*.

[6] Key agreements to which Canada is signatory include the 1951 *Convention Relating to the Status of Refugees*, United Nations and the 1967 *Protocol Relating to the Status of Refugees* http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm); the *1966 International Covenant on Civil and Political Rights* (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm); and the *1984 Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*, United Nations (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm).

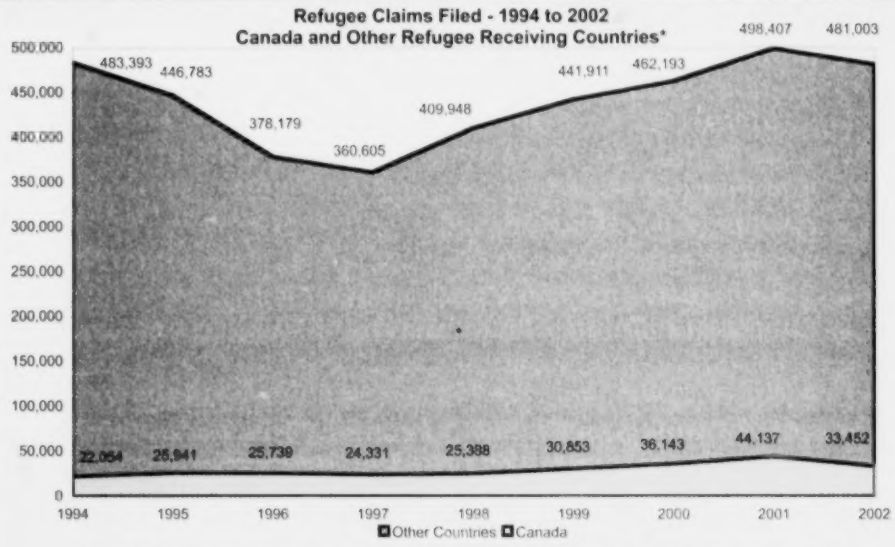
[7] *UNHCR Global Consultations on International Protection*, Updated 1 August 2002, http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf-tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id=3d4928164.



of 2002, some 20 million people, or one out of every 300 persons worldwide, were considered "persons of concern" falling under the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Like all refugee-receiving countries, Canada is directly affected by refugee flows, which can fluctuate enormously in any given year. Figure 2.1 provides a picture of fluctuating refugee flows since 1994. In recent years, Canada, like many other Western nations, has experienced significant increases in the number of people making refugee protection claims. Last year, for example, the number of

Figure 2.1
Refugee Claims Filed – 1994 to 2002
Canada and Other Refugee-Receiving Countries*



*"Other Refugee-Receiving Countries" include 14 states in Western Europe, as well as the USA and Australia. These countries, along with Canada, are part of Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (IGC).

Source: IGC (August 2003)

of 2002, some 20 million people, or one out of every 300 persons worldwide, were considered "persons of concern" falling under the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Like all refugee-receiving countries, Canada is directly affected by refugee flows, which can fluctuate enormously in any given year. Figure 2.1 provides a picture of fluctuating refugee flows since 1994. In recent years, Canada, like many other Western nations, has experienced significant increases in the number of people making refugee protection claims. Last year, for example, the number of new refugee claims in Canada was over 55% higher than the historical average experienced in the mid- to late-1990s. Similarly, refugee flows to France more than doubled between 1998 and 2001 and claims rose another 7% in 2002, while Sweden experienced a 52% increase between 2001 and 2002. As well, the United Kingdom received over 29,000 claims in the summer of 2002, the highest number ever recorded in a quarter, although claim levels in 2003 have begun to drop off. Devoting additional resources to the increased workload was one of the ways in which these countries responded.

For refugee-receiving countries, an important dimension of refugee protection work is ensuring fair and effective processes that grant protection to persons in need, as distinguished from those seeking to use asylum procedures for reasons unrelated to the need for protection, such as an alternative to other channels for immigrating. This challenge is not unique to Canada and reinforces the importance of staying connected to and working within the international community to prevent abuse of asylum procedures, to build confidence in immigration and refugee determination systems, and to appreciate the dimensions of international trends.

2.2 DOMESTIC CONTEXT

In 2002-03, the IRB responded to unique changes and demands in its domestic environment. The IRB faced the highest workload pressures in its history. At the same time, it was working through a period of significant transition with a new Act coming into force and the introduction of important case management improvements. The year was also characterized by increased public and stakeholder interest in the work of the IRB in light of the new legislation and continued heightened interest in the security of Canadians.

Immigration and Refugee Protection Act

The *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) represented Canada's first complete overhaul of immigration legislation in 25 years. The new Act required the IRB to make changes to every part of its operations and prepare all personnel to be ready for implementation. Once IRPA came into force on June 28, 2002, the IRB shifted its attention to integrating the legislative changes into the day-to-day operations. The full scope of work involved in supporting the implementation of the new Act and adapting to the new legislative environment is addressed in the Section entitled *Implementing the New Immigration and Refugee Protection Act*.

Unprecedented Workload

In 2002-03, workload pressures at the IRB were the highest ever, particularly with respect to refugee claims. While the number of refugee claims referred to the IRB slightly dropped in 2002-03, the year began with an unprecedented number of claims awaiting a decision — close to 49,000 in April 2002. This represented close to a doubling in the number of claims waiting for a decision from April 2000 to April 2002, as record high numbers of claims were received.

Also, the immigration appeals caseload, which increased significantly in the late 1990s, continued to be high. Finally, while volumes in admissibility hearings and detention reviews slightly declined, the workload remained considerable due to new cases involving a broader scope of inquiry, as a result of new security-related provisions under the IRPA.

Increased Public Security Concerns

There is a new public security environment in Canada coupled with an increased interest in, and scrutiny of, Canada's immigration and refugee system — thus a heightened interest in the work of the IRB. This environment has influenced how Canada and the United States manage border arrangements, with security considerations now a

stronger factor affecting the movement of people across our shared border. As part of the Government of Canada's overall agenda for national security, the December 2001 federal budget directed short-term Public Security and Anti-Terrorism funding to the IRB for a period of just over two years, starting in early 2002. With the benefit of these short-term resources, the IRB implemented in 2002-03 new streamlined processes for managing refugee claims and increased the number of its decision-makers and employees who are involved in case preparation. This contributed to an increase in the IRB's capacity to finalize refugee claims and, in time, to reduce the high number of claims awaiting a decision.

The new streamlined processes[8] for managing refugee claims allow for the identification of potential security risk at an earlier stage through liaison with the Canadian Security Intelligence Service and CIC, and facilitate planning for case preparation and prompt scheduling of hearings at the IRB. Security and efficiency go together: timely and sound decision-making for admissibility hearings, detention reviews, removal order appeals and refugee claims contributes to a more secure Canada.

Increased Public Engagement

In addition to new national security concerns, the new legislation coming into force also contributed to heightened public interest in the work of the IRB in 2002-03. This new environment required the IRB to reinforce its external communications and to continue work to be a more open and transparent organization.

Through the IRB's determination of who is, and who is not, in need of refugee protection, the IRB contributes to Canada's international commitments to support an international framework established by the United Nations, that affords refugees such rights.

[8] These processes are described in detail in the section entitled *Streamlined Processes for Refugee Claims*.

Sharing our pride, shaping our future

At the heart of Canada's humanitarian tradition

III. PERFORMANCE BY STRATEGIC OUTCOME

Personnel across all sectors of the IRB responded to the unique demands of 2002-03. The IRB's commitment to continue to render a high volume of quality decisions remained fundamental throughout the year in the face of workload pressures. The IRB implemented plans and initiatives to meet the unique demands, and in so doing to support each of its three long-term strategic outcomes, namely, providing Canadians with:

- well-reasoned, timely decisions on immigration and refugee matters in accordance with the law;
- a leading-edge organization in administrative justice; and
- a creative partner in the Canadian immigration system.

These strategic outcomes are derived from the IRB's approved Chart of Key Results Commitments reflected in Figure 3.1. The Chart also displays measures through which the IRB demonstrates its delivery on these commitments.

The following sections report on accomplishments against planned commitments for each of the three strategic outcomes.

Figure 3.1
Chart of Key Results Commitments

IRB Long-term Strategic Outcomes are to provide Canadians with:	**To be demonstrated by:**
1. Well-reasoned, timely decisions on immigration and refugee matters in accordance with the law	⌟ case management improvements ⌟ quality of decision-making ⌟ the number of decisions set aside by the Federal Court ⌟ the number of cases finalized ⌟ the number and age of cases waiting for a decision ⌟ average processing times ⌟ cost per case
2. A leading-edge organization in administrative justice	⌟ professional development and responsible management of human resources ⌟ innovative and optimal use of technology ⌟ improved management practices ⌟ recognition from individuals and organizations – domestic and international
3. A creative partner in the Canadian immigration system	⌟ an integrated approach to portfolio management ⌟ effective relationships with clients and stakeholders

3.1 WELL-REASONED, TIMELY DECISIONS ON IMMIGRATION AND REFUGEE MATTERS IN ACCORDANCE WITH THE LAW

The primary objective of the IRB, rooted in its legislated mandate, is making well-reasoned, timely decisions on immigration and refugee matters in accordance with the law. These decisions, which directly affect the lives of all individuals who appear before the IRB every year, must be carefully weighed, taking into account the circumstances of each case. As the IRB increased the overall number of decisions rendered in 2002-03 through efficiency measures, it continued to ensure that all the people who come before it are treated fairly, and with dignity and respect. This includes recognizing that individuals may have experienced very difficult circumstances. It means as well taking particular care to respect the diverse range of cultures of the individuals who appear before the IRB.

Section 3.1.1 reports on organization-wide performance against planned priorities for 2002-03. Section 3.1.2 reports on results specific to the IRB's three decision-making business lines:

- Refugee Determination;
- Immigration Appeals; and
- Admissibility Hearings and Detention Reviews.[9]

3.1.1 ORGANIZATION-WIDE PERFORMANCE

In support of its fundamental strategic outcome, well-reasoned, timely decisions, the IRB established four essential priorities for 2002-03 that required organization-wide contributions:

- implementing the new *Immigration and Refugee Protection Act*;
- introducing streamlined processes for refugee claims;
- building capacity through case management improvements; and
- focusing on the quality of decision-making.

In addition to the above planned priorities, in the latter part of 2002-03, the IRB articulated a new overriding priority: developing the Chairperson's Action Plan for the Refugee Protection tribunal. This Plan provides a foundation to significantly change the way the organization manages refugee protection claims. Action Plans were also developed for the Immigration Appeal tribunal and the Immigration tribunal.

Implementing the New *Immigration and Refugee Protection Act*

The new Act introduced important changes affecting all decision-making functions of the IRB and adding significant new dimensions to its work. Implementing the new legislation was an overriding priority in 2002-03.

In the first quarter of the year, the IRB completed extensive final preparations to ensure readiness for the comprehensive changes to its operations and to ensure all personnel and stakeholders were equipped with the appropriate knowledge and tools. For the balance of the year, the IRB shifted to applying the new legislative provisions, incorporating changes to its operations and monitoring activities to identify and address emerging issues.

This section outlines:

- what implementing the new Act meant for the IRB;
- how the IRB prepared for implementation; and
- actions to support the transition to the new legislative environment.

[9] The current name of this business line, *Inquiries and Detention Reviews*, reflects the terminology of the previous Act. In the upcoming year the IRB plans to propose to the Treasury Board Secretariat changing the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology of IRPA.

What Implementing the New Act Meant for the IRB

Under the new Act, refugee protection decision-making at the IRB has been consolidated, requiring decision-makers to make decisions based on international and domestic obligations related to two new grounds. In determining under the former legislation whether a claimant was a Convention refugee,[10] IRB decision-makers had to determine if the claimant needed protection based on a well-founded fear of persecution in the claimant's own country by reason of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. Since the introduction of the new legislation, in addition to considering these grounds, IRB decision-makers have had to decide whether a person faces a danger of torture or a risk to life or risk of cruel and unusual treatment or punishment if returned to the person's country. Under the previous Act, responsibility for making decisions on these latter grounds rested with CIC.

As a result of this significant change, IRB decision-makers in the area of refugee protection have had to conduct a broader scope of inquiry in eliciting the necessary information to make decisions on the new grounds. Increasingly, decision-makers have, by necessity, become versed in areas of international and domestic law that are new for the IRB. In some cases, greater preparation and research by IRB personnel in advance of hearings has become necessary to canvass fully a wider variety of legal and evidentiary issues.

Under the new Act, most refugee protection claims have been heard by a single decision-maker. The IRB had been making increasing use of single-member panels under the former Act, which provided for such panels with the consent of the claimant. With single-member panels the norm under the new legislation, the IRB has had to ensure that all decision-makers are well prepared to hear and decide refugee protection claims alone.

The IRB has also had to make preparations for its decision-makers to hear a new category of immigration appeals against decisions made outside Canada by CIC in cases where permanent residents abroad have been found not to have met the new residency obligations. In dealing with this new type of appeal, decision-makers have to determine the factors to be considered in assessing humanitarian and compassionate grounds and also have to consider transition issues in relation to permanent residents who may have been presumed to have abandoned Canada under the provisions of the former Act.

In sponsorship appeals, the IRB has had to deal with a new member of the family class — a common-law partner or conjugal partner who has been sponsored by a Canadian citizen or permanent resident. In such cases, decision-makers have to determine whether the sponsor's partner meets the definition of a common-law or conjugal partner under the current legislation.

[10] Refugee under the *1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, United Nations.

New provisions under the present Act have affected the IRB's work in admissibility hearing and detention review proceedings. Decision-makers have been required to take into account factors such as national security and the safety of persons in determining whether to disclose security-sensitive information to the subject of the proceeding. Under the former Act, the Minister of CIC did not typically submit security-related issues for consideration by IRB decision-makers. CIC would have had to disclose such information to the subject of the proceeding if CIC had wanted the IRB decision-maker to rely on it.

Under the new Act, as a security measure, the Minister has made applications to the IRB for non-disclosure of sensitive information in admissibility hearings and detention reviews. (These applications can also be made in immigration appeal cases.) Such applications have been made when the Minister was of the opinion that the person who was the subject of the proceeding was inadmissible to Canada on grounds of security, violation of human or international rights, serious criminality or organized criminality, and when the Minister had highly secret information to support the allegation. In considering such applications, the IRB has followed similar procedures as does the Federal Court when it reviews the reasonableness of a "security certificate". These procedures have required decision-makers to determine whether they are in possession of information the disclosure of which would be injurious to national security or to the safety of any person and to take the information into consideration in rendering a decision.

In those cases involving confidential information, decision-makers have had to examine the information and any other evidence in the absence of the person concerned and their counsel.

Under the new Act, decision-makers have had to apply an enhanced test for determining whether certain individuals should be released in cases where a person is alleged to be inadmissible on grounds of security or for violating human or international rights. Decision-makers can order the release of a person, unless satisfied that the Minister is taking the necessary steps to inquire into a reasonable suspicion that the person is inadmissible for one of the above grounds.

The new Act has also introduced a greater degree of complexity to deliberations in relation to admissibility hearings. Decision-makers have been required to determine the admissibility of persons alleged to have engaged in transnational crimes such as people smuggling, trafficking in persons and money laundering. As a result of this new provision, decision-makers have had to familiarize themselves with international and domestic law, acquire a better understanding of international issues, and conduct a broader scope of inquiry.

How the IRB Prepared for Implementation

In the first quarter of 2002-03, the IRB completed extensive final preparations to ensure readiness for implementing comprehensive changes to its operations, to train and equip personnel and inform stakeholders

across the country. The IRB was ready for the implementation of the Act on June 28, 2002.

The work involved in being ready began in the previous year and was all-encompassing, drawing extensively on the knowledge and expertise of IRB personnel. It included:

- writing new rules,[11] for each tribunal of the IRB. These rules, now written in simpler and more uniform language, set out a framework of practices and procedures to ensure the fair and efficient treatment of each case;
- training and educating decision-makers and employees regarding the provisions of the new Act. Preparations included the development of interpretive documents, legal papers and legal opinions to assist personnel in understanding and interpreting the new Act, regulations and rules;
- upgrading information systems to support the changes associated with the IRPA;
- developing new simpler forms, information packages, manuals, legislative guides and brochures intended for personnel, stakeholders and the public, to replace all existing documentation, and developing new training materials for stakeholders;
- strengthening communications to ensure an effective exchange of information with personnel, stakeholders and the public. This included redesigning and updating the IRB Web site (http://www.irb.gc.ca) to enable easy and timely access to materials and holding regional and national meetings with stakeholders to plan for, consult on, and resolve issues associated with implementation; and
- strengthening efforts to monitor trends in decision-making and identifying additional training needs arising from legislative changes.

Actions to Support the Transition to the New Legislative Environment

As part of an overall strategy to manage in a changed environment, the IRB closely monitored the application of new legislative provisions, identified early on emerging issues and promptly implemented the required measures. Given the scope of the changes under the new Act, the IRB needed to adjust and gain experience with operating in a new legislative environment, integrating and consolidating the changes into the day-to-day operations. The IRB had to establish new jurisprudence to ensure the ongoing consistency and quality of decision-making.

Adjusting to the new environment took on various forms, namely:

- ongoing discussions and meetings to share experience and knowledge among decision-makers about the new legislative provisions to identify emerging issues and solutions and to establish common practices;
- customized training for IRB personnel involved in the decision-making process to continue building and reinforcing the knowledge base to support the consistent application of the new Act and the adoption of common practices;

[11] For additional information on IRB Rules, see http://www.irb.gc.ca/en/about/rules/index_e.htm.

- legal interpretation of new legislative provisions, development of legal opinions and interpretative papers and the review of draft decisions for selected legal issues to ensure common understanding of new provisions by all personnel;
- revised procedures and practices pertaining to new case types;
- ongoing communications with stakeholders, particularly those involved in hearings, to ensure that all parties had the required information to play their roles effectively in proceedings. Diverse communications tools used to reach stakeholders included the IRB Web site, information sessions, meetings, newsletters and correspondence;
- instituting a process to provide an opportunity for decision-makers presiding over immigration appeals to meet with counsel in advance of hearings to discuss possible implications arising from the new Act, regulations and rules, and to identify and resolve issues;
- the establishment of a working group to monitor the implications of applying new consolidated grounds in the area of refugee protection; and
- in the first four months of implementation, affording additional time at the beginning of refugee protection hearings to explain the new grounds and application of the new rules.

Transition provisions under IRPA stipulated that refugee protection cases in which evidence had started to be received under the former Act were to be considered under the provisions of the former Act. The IRB implemented a strategy during the year to deal with such cases in a prompt manner to eliminate the difficulties associated with operating under both old and new legislation. By the end of the year, the IRB had finalized the vast majority of refugee protection cases that had to be considered under the former legislation.

Transition provisions for immigration appeals were based on the date of filing of the appeal. This meant that most hearings in 2002-03 were considered under the former Act.

Streamlined Processes for Refugee Claims

A second priority for the IRB in 2002-03 involved the implementation of streamlined processes to manage refugee claims. With new short-term resources, the IRB implemented new streamlined processes that had been developed in the winter of 2002 to respond to an unprecedented increase in refugee protection claims and to contribute to government security-related initiatives. The new processes represented significant changes to the IRB's caseload management.

Streamlined processes involve an early first assessment of claims soon after they are referred to the IRB by CIC. Based on this assessment, the cases are directed into different streams according to the particular characteristics of the case. This streaming allows:

- manifestly well-founded claims to be considered through an expedited interview instead of a hearing;
- straightforward cases to be directed to short hearings;
- cases with a few issues to resolve to be directed to a regular hearing; and
- cases involving greater complexity to be scheduled for longer hearings.

This early assessment directly contributes to security measures, enabling the IRB to quickly identify cases involving security or any other complex issues. In cases where issues are identified, the IRB informs CIC immediately. This assessment also allows for both the necessary case preparation and prompt scheduling of the hearing.

The new streamlined processes combined with additional decision-makers and support staff contributed to the IRB finalizing in 2002-03 a higher number of claims. Overall performance is discussed in a later section. Noteworthy, however, is the fact that 3,500 claims were finalized through expedited interviews compared to just over 2,800 the year before. In addition, close to 1,900 claims were finalized through a new stream of short hearings for straightforward cases. Though this represents some progress, the results for streamlined processes were lower than expected.

Even though more claims were finalized after an expedited interview in 2002-03 than the year before, the proportion of new claims directed into the expedited stream was 9%, well below the ambitious target of 25%. With the benefit of experience with these new processes, the IRB revised its target for 2003-04 to 15%.

The improvement of streamlining guidelines is a priority for 2003-04, to help clarify the roles and responsibilities of personnel involved in this process and to promote a more consistent approach in the application of criteria. This will help to ensure the greatest number of cases possible is streamed to expedited interviews or short hearings where warranted.

Building Capacity through Case Management Improvements

While implementing new streamlined processes was an important priority, the IRB looked for a range of other opportunities to work smarter, that is to improve its case management processes and to increase its decision-making capacity. This was particularly important in the face of heavy workload demands. Throughout 2002-03, the IRB made improvements across all aspects of case processing, including activities before, during and after the hearing.

The IRB improved its case management processes by meeting its planned commitments in the following areas:

- initiating a major project to introduce an Integrated Case Management System, a leading-edge technological infrastructure to support both case management and decision-making processes;
- expanding and improving the use of the Alternative Dispute Resolution mechanism for resolving immigration appeals without a hearing;
- expanding and improving the Early Review Process for immigration appeals; and
- implementing a range of other initiatives.

Integrated Case Management System

In 2002-03, the IRB undertook as planned the initial phase of a major project to develop and implement an Integrated Case Management System (ICMS) over the next two years. This included establishing a clear vision and goals for the system, as well as developing a business case to support the required investments. The IRB received final project approval from Treasury Board in May 2003 and will be pursuing the next phases of this project with a view to full implementation by 2005.

The ICMS will be critical to the IRB's continued ability to efficiently manage the flow of a high volume of cases from receipt to final decision. Current file tracking systems are outdated and lack the capacity to be further adapted to keep pace with improvements to case management processes. In some instances, their limitations are impeding such improvements. The ICMS will provide a leading-edge technological infrastructure that will fully support ongoing improvements and adaptations to allow the organization to sustain the high levels of productivity it has achieved to date. As the IRB plans the implementation of the new system, it will liaise with stakeholders to ensure they are prepared for the changes that will directly affect them.

Alternative Dispute Resolution

In 2002-03, the IRB implemented plans to expand and improve the use of Alternative Dispute Resolution (ADR), a key component of the Immigration Appeal tribunal's Action Plan launched in the last quarter of the year. ADR is an important mechanism to encourage the settlement of certain types of sponsorship appeal cases without a formal hearing. ADR uses more informal, less confrontational and more consensual approaches, such as mediation. In Toronto, where the ADR process originated as a pilot project in 1998, the proportion of sponsorship appeal cases finalized through this process has increased steadily. In 2002-03, approximately 425 appeals, or 25% of all sponsorship appeals finalized in Toronto, were concluded without a hearing through the ADR process. ADR was implemented in Vancouver in 2000-01, where it has proven to be effective and will continue to be enhanced.

In 2002-03, the IRB began work to expand ADR to Montreal and Calgary. Nationally, new training materials were developed for both dispute resolution officers and Minister's counsel. Most of the recommendations of an independent evaluation of the ADR program conducted in 2001-02 were implemented, including enhancements of ADR training for dispute resolution officers and Minister's counsel and provision of more detailed written guidelines on ADR procedures and practices.

Early Review Process

In 2002-03, another project to support workload management for immigration appeals, the Early Review Process, was identified as a priority in the Action Plan for the Immigration Appeal tribunal. Though this process was used in the past, improvements and expanded use are planned over the coming months. This process provides for an early review of files to stream appeals into proper case processes, with the aim of identifying appeals that can be settled before proceeding with a hearing. For example, if the information in the file appears to show that there is no evidence or legal grounds to support the appeal, the appellant is given an early opportunity to make written submissions with any information or arguments about why the IRB should continue with hearing the appeal.

Other Initiatives

In addition to the major initiatives described above, the IRB made important progress in a variety of other areas, including:

- the proportion of finalized refugee claims that were adjourned or postponed at least once was reduced from 44% to 39% in the past year; the target for 2003-04 is to reduce this figure further, to between 30% and 35%;
- practices to support shorter and more focused hearings were improved through additional training and sessions to discuss and resolve related issues, as well as through a more rigorous application of the IRB rules;
- practices for the scheduling of hearings were improved through the introduction of a new procedure to position the IRB to abandon refugee cases that are not expected to proceed; and
- the ongoing review of performance data to determine whether standards for various stages of case processes, such as scheduling, case processing and writing reasons, were being met.

Quality of Decision-Making

In a year marked by the implementation of legislative changes, it was critical to ensure the sustained quality and consistency of decision-making. This represented another key priority of the IRB in 2002-03. IRB decision-makers are independent, and decisions will necessarily vary in accordance with the evidence submitted in each particular case. Yet, the IRB is committed to the principle that similar cases should have similar outcomes. An ongoing challenge is to develop consistent approaches across a large group of decision-makers spread over five regional and district offices.

Knowledgeable People with the Right Information and Tools

There are some important underpinnings to decision-making at the IRB: decisions must be reached through processes that are fair, transparent and understood by the parties. These processes must also be efficient without sacrificing the quality and integrity of the decision-making. As such, decision-makers must be well prepared for the hearing, must identify the relevant facts, applicable legislation and case law and must fairly consider the evidence and the submissions of the parties. Excellence in decision-making also involves communicating a well-reasoned decision in a timely manner.

Improving the quality and consistency of decisions requires continuing investments on several fronts: ensuring decision-makers and personnel involved in case preparation are trained and knowledgeable; providing these individuals with the best possible tools and information; and ensuring monitoring mechanisms are in place. As noted above, the IRB made significant investments in these areas in 2002-03 to support the introduction of the new Act. With new tools and increased training and interaction among decision-makers, the IRB is better equipped to support its ongoing efforts to improve quality and consistency. In addition, the IRB continued:

- sharing best practices, current research and documentation, and developing common approaches to case preparation through regional, national and team meetings;
- ongoing professional development;
- harmonizing key documentation for proceedings and providing common access in all regional and district offices; and
- developing improved mechanisms to monitor quality and consistency.

The IRB also improved the management of its foreign language interpretation services. The quality of interpretation plays an important role in the IRB's proceedings and contributes to both the quality and efficiency of hearings. In 2002-03, the IRB conducted a review of this program, instituted improvements in testing and training interpreters and launched a campaign to meet changing hearing room needs. The IRB will continue to make improvements to this program, including the implementation of a new interpreter payment system.

For its refugee protection work, the IRB continued to build on the use of National Geographic Networks, which consist of decision-makers and employees involved in case preparation and hearings, who have experience and expertise related to particular regions. These networks allow for the regular sharing of research, emerging trends and approaches to case preparation, as well as the exchanges of personnel between offices. The increased use of the networks and ongoing training allow similar cases to be approached in a consistent manner across the country. This is reflected in a reduced variance in acceptance rates from one regional office of the IRB to another: the average inter-regional variance in acceptance rates dropped from 26% in 2001-02 to 21% in 2002-03 for the nearly 20 countries from which the most claims were finalized.

Improved Management of Decision-Making

Through a number of measures, the IRB is enhancing the overall management of decision-making. Under IRPA, the Chairperson of the IRB has new tools to promote the quality, consistency and efficiency of decision-making. These include the authority to:

- issue Jurisprudential Guides to assist decision-makers on matters of substantive and procedural importance in considering cases;
- designate three-member panels to hear certain refugee matters or immigration appeals, to deal with inconsistencies, different interpretations of the law and new and emerging issues, and also to support training strategies; and
- assign Governor in Council decision-makers to a particular tribunal to respond to operational needs.

In the context of these new powers, in 2002-03, the IRB Chairperson:

- issued the *Policy on the Use of Jurisprudential Guides*,[12] as well as the first two Jurisprudential Guides[13] to assist decision-makers in considering cases of Costa Rican claimants that involve the issue of state protection;
- issued the *Policy on Higher Court Interventions*[14] which establishes a framework to guide the IRB in deciding on which of its cases it should seek intervention before the Higher Courts; and
- designated a number of three-member panels comprising one experienced and two new decision-makers to provide practical experience in decision-making in the areas of immigration appeals and refugee protection.

In addition, the Deputy Chairperson of the Refugee Protection tribunal identified two persuasive decisions.[15] A decision is identified as being persuasive where it is determined to be of high quality and of persuasive value in developing the jurisprudence. While decision-makers are encouraged to adopt the reasoning in cases that involve similar considerations, these decisions are not binding.

One of the ways to quantify the IRB's success in making well-founded decisions is to look at the number of decisions the Federal Court has set aside. For years, including 2001-02, the latest year for which data on Federal Court activities is available, the Federal Court has overturned very few IRB decisions, on average less than one per cent of the total number of IRB decisions. The IRB expects that results for 2002-03 will be in the same range despite the challenges of operating under new legislation.

Policy Development

A framework of operational policies at the IRB promotes consistency, simplicity and fairness in tribunal processes, contributing to the overall quality of decision-making. It also supports and improves case management and is key to the effective delivery of legislation. The IRB, in consultation with stakeholders, establishes and adapts operational policies to address key priorities and emerging needs.

In 2002-03, in support of the implementation of IRPA, the IRB revised some policies, including *Court-Ordered Rehearings* and *the Treatment of Unsolicited Information by the Refugee Protection Division*. The IRB also established criteria[16] for the designation of three-member panels to hear refugee protection claims. Policies were also established to support new streamlined processes.

[12] For additional information on this policy, see http://www.irb.gc.ca/en/about/policies/jurisguides_e.htm.
[13] For additional information on these guides, see http://www.irb.gc.ca/en/decisions/juriguide/index_e.htm.
[14] For additional information on this policy, see http://www.irb.gc.ca/en/about/policies/highcourt_e.htm.
[15] For additional information on persuasive decisions, see http://www.irb.gc.ca/en/decisions/persuasive/index_e.htm.
[16] For additional information on the criteria, see http://www.irb.gc.ca/en/about/policies/3mempanel_e.htm.

The Chairperson's Action Plans

Performance monitoring throughout the year indicated that new initiatives were required in order to increase capacity to finalize refugee claims. Despite the efficiencies gained through such changes as streamlined processes and single-member panels, these efforts were not enough and more significant changes were needed. In the winter of 2003, the IRB identified a new priority, an initiative to simplify and standardize processes in the refugee protection sector: the Chairperson's Action Plan for the Refugee Protection tribunal.

Progressive implementation of the Action Plan is one of the ways the IRB is working smarter. This three-year Plan provides a foundation for changing the way the IRB operates and promotes an approach that continues to be focused on the complementary objectives of fairness and efficiency. The Plan introduces three important elements to eliminate duplication and inefficiency in case processing and to improve the quality and consistency of decision-making:

- standardizing and simplifying the case management process;
- establishing greater institutional guidance for decision-making; and
- improving the efficiency of hearings.

An Action Plan was also developed in the Immigration Appeal tribunal. The Plan provides for the expansion of two initiatives to improve case management: the Alternative Dispute Resolution and the Early Review Process, described earlier.

The Immigration tribunal's Action Plan identified as a priority the development of a comprehensive human resources strategy to be implemented over the next five years. The strategy focuses on the renewal of the workforce and a comprehensive training plan to ensure the availability of qualified decision-makers over the longer term.

In 2002-03, the IRB identified a new priority for the next three years, Action Plans to further enhance and in some cases, significantly change the way the IRB operates, promoting both fairness and efficiency.

The first stage of the Action Plan for Refugee Protection, which was completed in 2002-03, involved a comprehensive review of all case management and decision-making processes and procedures for refugee protection claims. The IRB drew on the expertise of operational experts from within and outside the organization as it reviewed regional approaches. Best practices were studied and a single national process, designed to be simple, quick and fair, was developed.

One of the major pillars of the Action Plan for Refugee Protection is the development of Chairperson's Guidelines on four procedural matters:

- scheduling of proceedings;
- preparation and conduct of a hearing;
- postponements and adjournments; and
- the application of the rules regarding receipt and extension of time for providing the Personal Information Form.

The IRB developed the first two draft guidelines in 2002-03 and began, in the spring of 2003, consulting stakeholders on the drafts.

Implementation of the various elements of the Action Plan is ongoing throughout 2003-04 and will result in improved case preparation and improved use of hearing room resources. Implementation of the Plan is expected to make an important contribution to a higher number of finalized claims, improving the timeliness and consequently the fairness of the process.

3.1.2 PERFORMANCE BY BUSINESS LINE

The IRB has four business lines, or areas of activity, which collectively account for all the work of the IRB:

- Refugee Determination;
- Immigration Appeals;
- Admissibility Hearings and Detention Reviews;[17] and
- Corporate Management and Services.

The first three business lines encompass all the decision-making functions of the IRB. They include related activities such as case preparation and associated research, scheduling of hearings, technological support, foreign language interpretation, as well as clerical, administrative and secretarial support.

The fourth business line, Corporate Management and Services, supports the IRB in making decisions through a range of activities including developing case management processes, policy and planning processes, country-of-origin research, legal services, translation services, human resource management, financial services and administration, risk-based monitoring, internal audit and evaluation, professional development,

[17] The current name of this business line, *Inquiries and Detention Reviews*, reflects the terminology of the previous Act. In the upcoming year the IRB plans to propose to the Treasury Board Secretariat changing the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology of IRPA.

communications and management of information technology.

The following sections report on results of the three business lines that account for the decision-making activities of the IRB.

The data provided in these sections originate from two databases which the IRB maintains centrally and updates on a monthly basis: the System for Tracking Appeals and Refugee Claims (STAR) is used to record information related to the processing of refugee protection claims and immigration appeals; and the Adjudication Tracking System (ATS) captures information related to admissibility hearings and detention reviews. The data are used to provide regular reports to IRB managers as a basis for their operational and strategic decision-making and planning. In fact, as a result of such monitoring, the IRB identified the need for new strategies to address case management improvements.

The new Integrated Case Management System currently under development will eventually consolidate and improve upon the functionality of these two databases.

In addition, the IRB is developing a costing and resourcing model which will improve costing and operational information on its activities and processes. The model will be in place in time to support improved reporting for the year 2003-04.

Did you know that in 2002-03 the three tribunals of the IRB collectively rendered over 53,000 decisions, the highest number in the organization's history.

Refugee Determination

Planned Spending	$62.6 m
Total Authorities	*$65.3 m*
2002-2003 Actual	***$63.4 m***

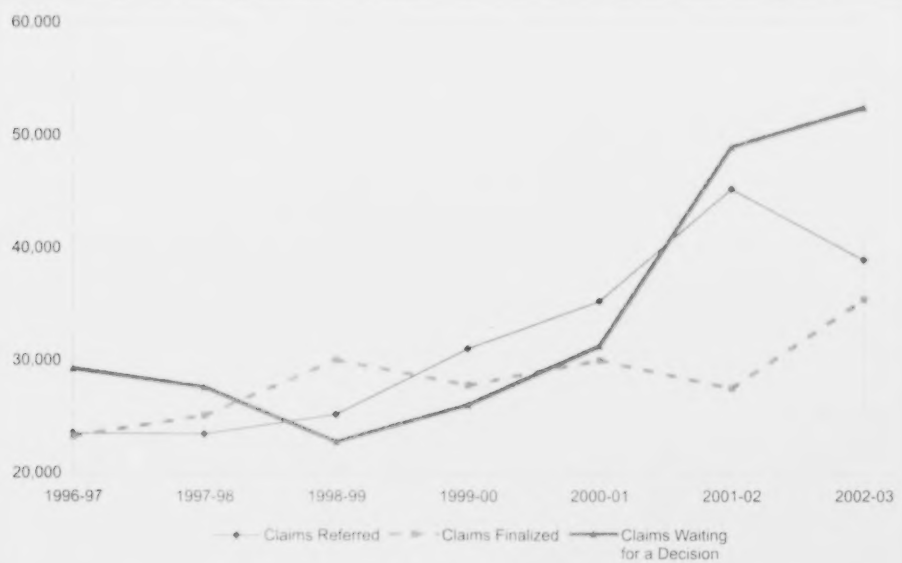
In its refugee determination work, the IRB undertakes to render, in a timely manner, quality decisions on claims for refugee protection made by persons in Canada. This activity consumes the majority of the IRB's resources, including salaries for decision-makers and all those who support the decision-making process and non-salary costs for related activities.

The IRB received almost 39,000 new refugee claims in 2002-03. It finalized 35,400 claims, the highest number in its history, and 29% more than in the previous year. The IRB achieved this record level of finalizations while at the same time implementing new legislation and introducing new case management processes.

This record number of claims finalized was short of the objective of 41,000 set for the year.

The number of claims waiting for a decision grew over the year, reaching a record 52,600 on March 31, 2003, up from just under 49,000 at the beginning of the year. Even though the IRB finalized more claims in 2002-03 than ever before,

Figure 3.2
Refugee Determination Claims, 1996-97 to 2002-03



the number of new claims received exceeded the IRB's decision-making capacity for the fourth year in a row.

Senior management of the IRB closely monitors performance against commitments throughout the year. In 2002-03, particular attention was paid to monitoring results in light of the implementation of new legislation and improved case management processes. In the fall of 2002, it became apparent that the IRB would not achieve its expected level of finalizations. New streamlined processes would need to be augmented by more fundamental changes in the way the IRB deals with cases. Such changes are being implemented in 2003-04, notably those included in the new Chairperson's Action Plan for the Refugee Protection tribunal.

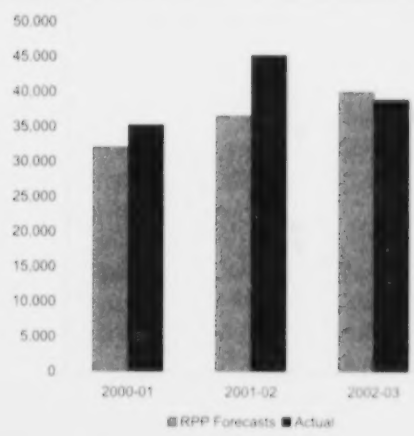
Claims Referred

The IRB hears refugee claims referred to it by CIC. As shown in Figure 3.3, in 2002-03, the IRB received 38,900 new claims, near the forecast level of 40,000, but down from last year's record high of 45,200. Throughout the mid to late 1990s, the level of new refugee claims had remained fairly stable at around 25,000. Beginning in the summer of 1999, however, new claims increased dramatically. Contributing to this increase were thousands of claims received from Hungary, which peaked at over 3,700 in 2001-02 alone, along with marked growth in new claims from Pakistan, which became the top source country with over 3,000 claims referred in 2000-01 and again in 2001-02, and close to 6,000 new claims in 2002-03.

The decline in new claims from 2001-02 to 2002-03 is attributed to new visitor visa requirements for selected countries, including Hungary and Zimbabwe, as well as to increased efforts by CIC officers overseas to stop people from arriving in Canada illegally or with fraudulent documents. In 2002-03, the top two sources of refugee claims referred to the IRB were Pakistan and China, both traditionally large source countries, followed by Mexico and Colombia, two newer source countries.

The IRB will continue to carefully monitor trends in referrals of new claims, though extremely difficult to forecast since they are affected by a wide variety of constantly changing factors on both the national and international stages.

Figure 3.3
Number of Claims Referred



Claims Finalized

As illustrated in Figure 3.4, the IRB finalized a record 35,400 claims in 2002-03, 29% more than the previous year.

This gain was due to the following factors:

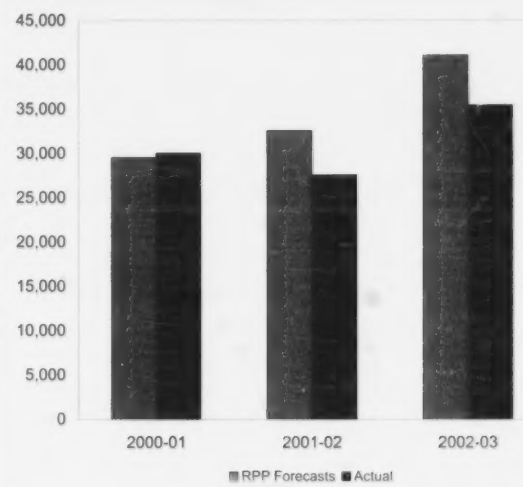
- almost all claims were heard using single decision-makers, rather than panels of two, after the introduction of the IRPA made single-member hearings the norm;
- there was a small increase in the number of decision-makers;
- more claims were decided without a formal hearing through the expedited process, making use of informal interviews;
- average hearing times were reduced from 3.5 hours in 2001-02 to 3.2 hours in 2002-03, in part because a portion of claims, identified as straightforward, were directed to short hearings; and
- the proportion of finalized claims that were adjourned or postponed at least once was reduced from 44% in 2001-02 to 39% last year.

Performance nevertheless fell short of the 2002-03 forecast of 41,000 claims finalized. In addition to the anticipated impact of time spent on training and planning for the new legislation, several factors hampered the capacity to finalize claims. First, there were fewer appointed decision-makers in place than had been projected. Second, the number of claims finalized after an expedited interview was considerably lower than forecast. Finally, about 2,000 fewer claimants than expected withdrew or abandoned their claims before the hearing commenced; although this was a circumstance outside the IRB's control, it did contribute to the shortfall in the forecast number of claims finalized.

In 2001-02, the IRB also fell short of its forecast target, by 15%, because the target was formulated before the IRB could assess the impact of the workload associated with preparing for new legislation. In 2000-01, the IRB slightly surpassed its target, finalizing 30,000 claims.

Despite the shortfall against the ambitious target, the record number of claims finalized in 2002-03 was 18% higher than in 2000-01, with no change in the average number of available decision-makers.

Figure 3.4
Number of Claims Finalized



Outcome of Decisions

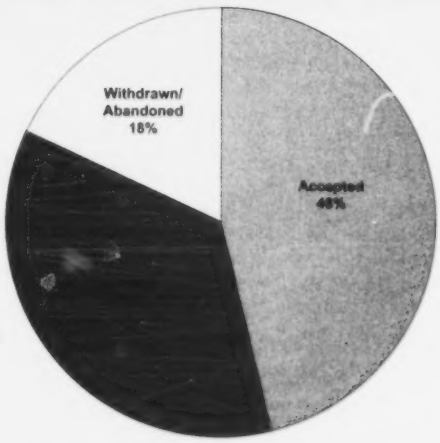
As shown in Figure 3.5, of the 35,400 refugee protection claims finalized during the year:

- 46% of claims resulted in claimants being determined a Convention refugee or a person in need of protection;
- 36% of claims were rejected; and

- the remaining 18% were either withdrawn by the claimant or declared abandoned by the IRB.

These results, illustrated in Figure 3.5, are similar to those of the previous year. However, changes in the breakdown of outcomes will occur from year to year, depending particularly on the nature of the cases being decided. Source countries and grounds for claims vary widely over time and each claim is decided independently, based on its particular merits.

Figure 3.5
Refugee Determination Outcomes



Number of Claims Waiting for a Decision

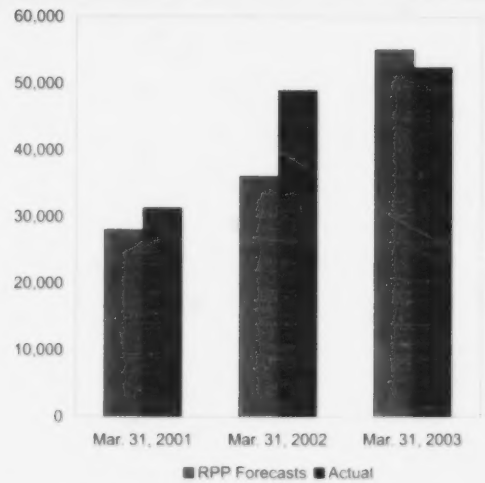
The number of claims waiting for a decision is the total number of claims at all stages of the process before finalization. As shown in Figure 3.6, the IRB started 2002-03 with a record high number of claims waiting for decision — almost 49,000. This large number of cases was the result of a gap, which widened each year between 1999-2000 and 2001-02, between the number of new claims referred to the IRB and its capacity to finalize them.

Although the gap narrowed somewhat in 2002-03, the IRB still received 3,500 more claims than it could finalize, pushing the number of claims waiting for a decision to a record high 52,400 on March 31, 2003.

In 2003-04, the IRB will start reducing this number. The magnitude of the reduction is contingent on several factors, including the levels of available resources to work on cases, continued improvements to case management processes, and the number of new claims received.

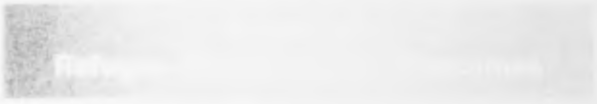
Recognizing that a very large proportion of the number of claims waiting for a decision is in the Toronto Region office, the IRB initiated strategies in 2002-03 to address this situation. This included the temporary assignment of decision-makers from other regions to Toronto. Additional targeted strategies are being implemented in 2003-04.

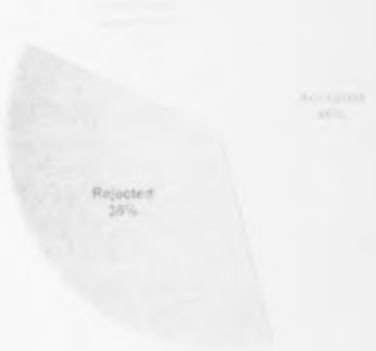
Figure 3.6
Claims Waiting for a Decision



- the remaining 18% were either withdrawn by the claimant or declared abandoned by the IRB.

These results, illustrated in Figure 3.5, are similar to those of the previous year. However, changes in the breakdown of outcomes will occur from year to year, depending particularly on the nature of the cases being decided. Source countries and grounds for claims vary widely over time, and each claim is decided independently, based on its particular merits.





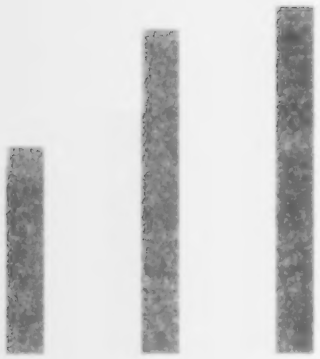
Number of Claims Waiting for a Decision

The number of claims waiting for a decision is the total number of claims, at all stages of the process, awaiting finalization. As shown in Figure 3.6, the IRB started 2002-03 with a record high number of claims awaiting decision — almost 49 000. The widening gap of cases was the result of a gap which widened each year between 1999-2000 and 2001-02, between the number of new claims referred to the IRB and its capacity to finalize them.

Although the gap narrowed somewhat in 2002-03, the IRB still received 3 500 more claims than it could finalize, pushing the number of claims waiting for a decision to a record high 52 400 on March 31, 2003.

In 2003-04, the IRB will start reducing this number. The magnitude of that reduction is contingent on several factors, including the level of available resources to work on cases, continued improvements to case management processes, and the number of new claims received.

Recognizing that a very large proportion of the number of claims waiting for a decision is in the Toronto Region office, the IRB initiated strategies in 2002-03 to address this situation. This involved the temporary assignment of decision-makers from other regions to Toronto. Additional targeted strategies are being implemented in 2003-04.



Age of Cases Waiting for a Decision

The average age of claims waiting for a final decision from the IRB increased again in 2002-03. By the end of the year, 36% of claims had been waiting at the IRB for over 12 months, compared to just 20% one year earlier, and 13% two years earlier. Four successive years of record levels of new claims received and the lack of capacity to deal with such volumes made it inevitable not only that more claimants would be waiting for a decision, but also that the average wait would be longer.

Average Processing Time (Months from Referral to Finalization)

Average processing time is the average length of time claims are with the IRB, starting with referral of the claim by CIC and ending when a decision is given to the claimant. It includes the time a claimant waits before a hearing is scheduled.

As capacity has continued to fall short of the number of new claims received, more people are waiting for a decision and the processing time for those waiting has consequently grown. The average wait, which was under 10 months in 2000-01, rose to 12.5 months in 2002-03 and will continue to grow in 2003-04 as the older cases are finalized.

Historical Perspective of Results Achieved

A consolidated picture of the past five years is presented in Figure 3.7 reflecting:

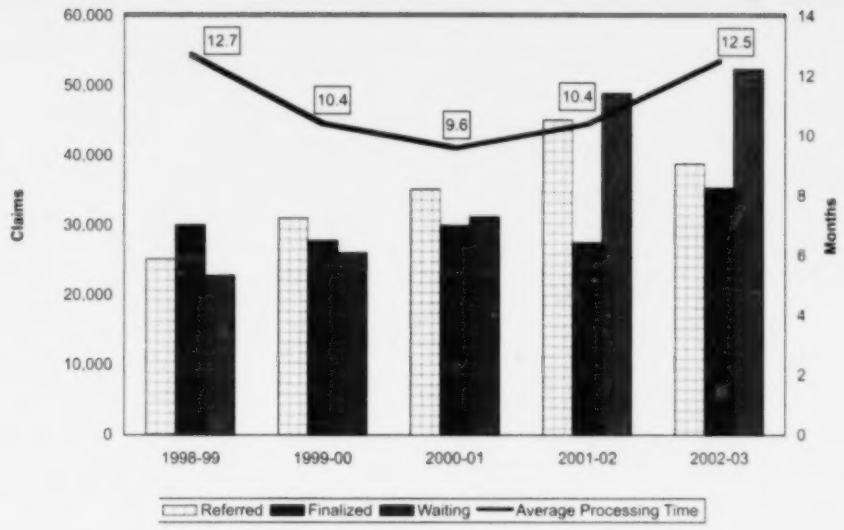
- workload trends in terms of refugee claims referred to the IRB;
- IRB performance with respect to claims finalized; and
- the interplay of these two factors on the number of claims waiting for a decision and average processing times.

Noteworthy is the steady increase in the number of claims referred since 1999, and the fact that, in each year since then, the number of claims referred has exceeded the IRB's capacity to finalize claims.

From 1998-99 to 2001-02, the IRB consistently finalized between 28,000 and 30,000 claims each year. The strongest performance was achieved last year, with over 35,000 claims finalized.

However, the direct result of the gap between new claims received and the IRB's capacity to finalize claims has been the steady increase in the number of claims waiting. The IRB had been making marked progress in bringing down the average processing time, but progress was reversed as the number of claims waiting for a decision began to grow significantly year over year.

Figure 3.7
Refugee Determination
Claims Referred, Finalized, Waiting and Processing Time



	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Claims Referred	25,198	31,017	35,188	45,143	38,852
Claims Finalized	30,032	27,777	29,978	27,493	35,367
Claims Waiting for a Decision, March 31	22,778	26,018	31,228	48,878	52,363
Average Processing Time	12.7	10.4	9.6	10.4	12.5

Cost per Claim

The cost per claim[18] includes costs for activities associated with case preparation and the decision-making process, including the costs for implementing case management improvements and the new Act. It also includes a share of the costs of support services from the Corporate Management and Services business line, which is proportionally allocated to the other three business lines.

Taking into account the establishment of new improved processes, the IRB rendered a greater number of decisions in 2002-03 than in 2001-02, and at a lower cost per claim, $2,700 in 2002-03 compared with $3,050[19] in 2001-02. The cost per claim was higher than the $2,100 forecast in the Report on Plans and Priorities (RPP) for 2002-03. That forecast assumed 41,000 claims would be finalized.

[18] IRB is developing a costing and resourcing model which will improve costing and operational information on its activities and processes. The model will be in place in time to support improved reporting for the year 2003-04.

[19] For comparison purposes, the cost per claim for the year 2001-02 and the cost per claim indicated in the 2002-03 Report on Plans and Priorities have been modified to exclude translation costs related to the translation backlog. These costs stem from a decision rendered by the Federal Court of Appeal relating to the *Official Languages Act*, requiring the IRB to have a significant number of its decisions translated.

Immigration Appeals

Planned Spending	$5.5 m
Total Authorities	*$6.1 m*
2002-2003 Actual	***$6.1 m***

Immigration appeals originate from four sources:

- *Canadian citizens and permanent residents whose applications to sponsor close family members to Canada have been refused (82% of appeals in 2002-03);*
- *permanent residents, protected persons and holders of a permanent resident visa who have been ordered removed from Canada (16% of appeals in 2002-03);*
- *permanent residents determined outside of Canada by an officer of Citizenship and Immigration Canada (CIC) not to have fulfilled their residency obligation (2% of appeals in 2002-03); and*
- *the Minister, who may appeal a decision made by the IRB at an admissibility hearing (less than 1% of appeals).*

The year 2002-03 was a demanding one for the immigration appeals area. As forecast, a record number of appeals was received during the year. The tribunal operated with considerably fewer decision-makers than projected; however, despite the demands associated with implementing the new legislation, the productivity of the available decision-makers remained high. As a result, the number of appeals finalized was slightly higher than forecast. Unfortunately, this positive result was not sufficient to offset the large number of appeals received during the year. Consequently, the number of appeals waiting for a decision grew substantially, leading to an increase in the average time needed to process an appeal.

Appeals Filed

As shown in Figure 3.9, the number of appeals filed with the IRB remained fairly stable in 2000-01 and in 2001-02, at about 4,400 a year; both figures are within 5% of the forecasts for those two years. However, in 2002-03, a record 5,055 appeals were filed, 17% more than in the previous year, though almost exactly matching the forecast figure of 5,000 for the year. The jump in appeals is linked to an increase in refusals by CIC of a higher proportion of family class applicants than in past years based on new grounds for refusal introduced by IRPA. It appears that, as is usual just after new legislation is introduced, a certain number of appeals were made during the initial period of uncertainty, to test the way that the new Act is applied.

For 2003-04, the number of appeals the IRB expects to receive will be considerably higher than the 5,200 forecast in the RPP 2003-04. This is based on recent estimates from CIC.

Immigration Appeals

Planned Spending	$5.5 m
Total Authorities	*$6.1 m*
2002-2003 Actual	***$6.1 m***

Immigration appeals originate from four sources:

- ***Canadian citizens and permanent residents whose applications to sponsor close family members to Canada have been refused (82% of appeals in 2002-03);***
- ***permanent residents, protected persons and holders of a permanent resident visa who have been ordered removed from Canada (16% of appeals in 2002-03);***
- ***permanent residents determined outside of Canada by an officer of Citizenship and Immigration Canada (CIC) not to have fulfilled their residency obligation (2% of appeals in 2002-03); and***
- ***the Minister, who may appeal a decision made by the IRB at an admissibility hearing (less than 1% of appeals).***

The year 2002-03 was a demanding one for the immigration appeals area. As forecast, a record number of appeals was received during the year. The tribunal operated with considerably fewer decision-makers than projected; however, despite the demands associated with implementing the new legislation, the productivity of the available decision-makers remained high. As a result, the number of appeals finalized was slightly higher than forecast. Unfortunately, this positive result was not sufficient to offset the large number of appeals received during the year. Consequently, the number of appeals waiting for a decision grew substantially, leading to an increase in the average time needed to process an appeal.

Appeals Filed

As shown in Figure 3.9, the number of appeals filed with the IRB remained fairly stable in 2000-01 and in 2001-02, at about 4,400 a year; both figures are within 5% of the forecasts for those two years. However, in 2002-03, a record 5,055 appeals were filed, 17% more than in the previous year, though almost exactly matching the forecast figure of 5,000 for the year. The jump in appeals is linked to an increase in refusals by CIC of a higher proportion of family class applicants than in past years based on new grounds for refusal introduced by IRPA. It appears that, as is usual just after new legislation is introduced, a certain number of appeals were made during the initial period of uncertainty, to test the way that the new Act is applied.

For 2003-04, the number of appeals the IRB expects to receive will be considerably higher than the 5,200 forecast in the RPP 2003-04. This is based on recent estimates from CIC.

Figure 3.8
Immigration Appeals
1996-97 to 2002-03

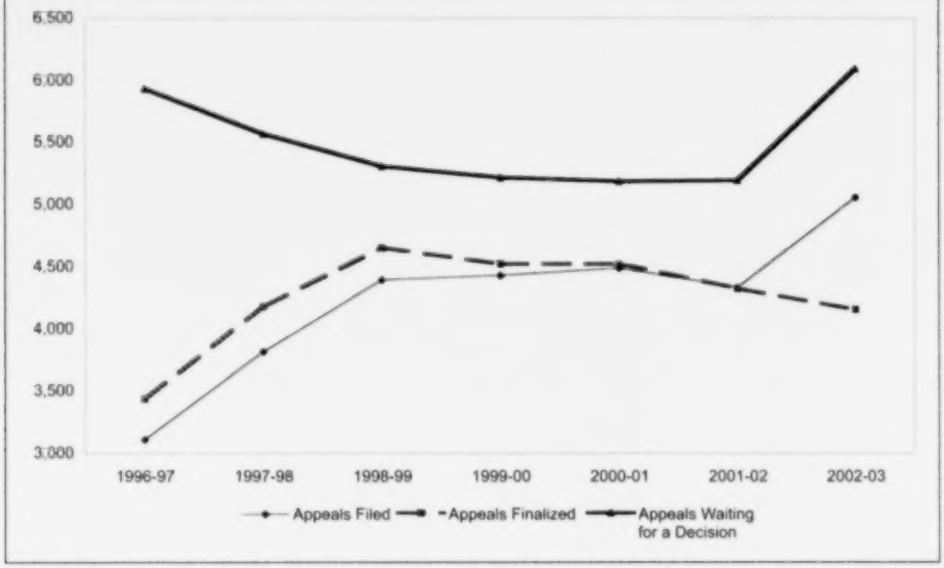
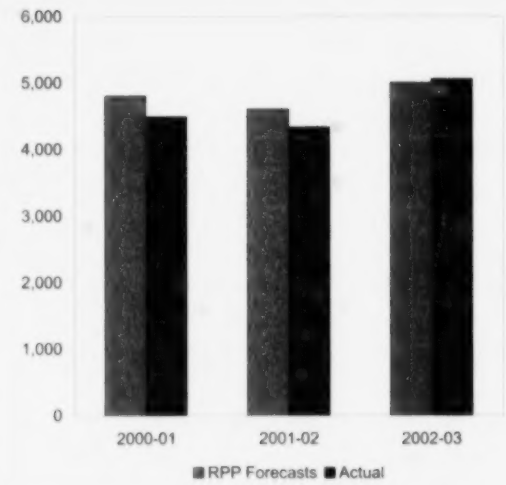


Figure 3.9
Number of Appeals Filed

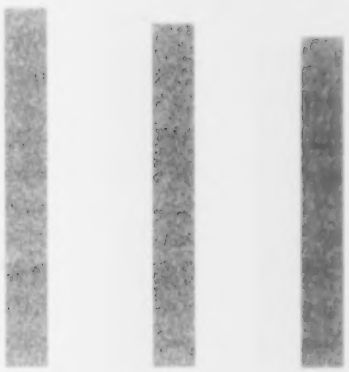


Appeals Finalized

As shown in Figure 3.10, the IRB finalized just over 4,150 appeals in 2002-03, exceeding the target of 4,000 set for the year. In each of the two previous years, the IRB nearly met its targets. The sustained high productivity in 2002-03 came despite the fact that the IRB had fewer decision-makers than forecast to work on cases, and represents a significant achievement given the resource investments required to implement the new legislation.

Productivity gains have been achieved over the past several years, in part, through a reduction in the rate at which hearings were postponed or adjourned. The start of the Alternative Dispute

Resolution (ADR) program, whereby certain appeals are decided without a formal hearing, also played a role. In Toronto and Vancouver, where ADR has been implemented, 19% of sponsorship cases were finalized through the ADR process. Cases that are decided through the ADR process take considerably less time, on average, than cases that go through the regular hearing process.



Outcome of Decisions

As shown in Figure 3.11, of the 4,150 appeals finalized in 2002-03:

- 40% were allowed;
- 35% were dismissed; and
- 25% were either withdrawn by the appellant or declared abandoned by the IRB.

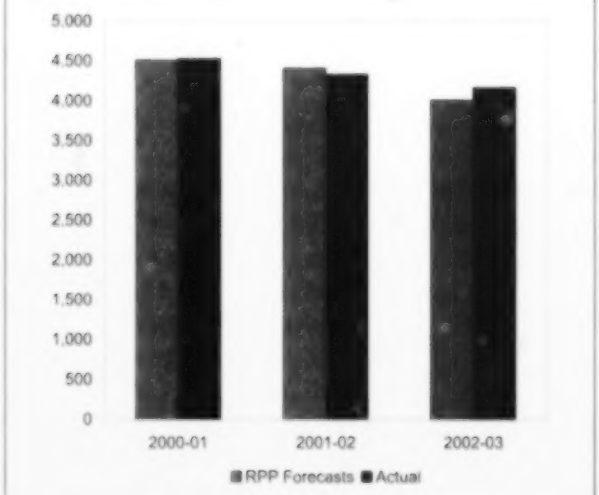
These results are comparable to those of the past few years. However, results must be expected to fluctuate over time, making it difficult to distinguish any real trends. Variations in the breakdown of outcomes will be a function mainly of the nature of the appeals being heard, with each case being decided independently on its particular merits.

Number of Appeals Waiting for a Decision

Since the IRB finalized about as many appeals as it received from 1998-99 to 2001-02, the number of appeals waiting for a decision remained virtually unchanged over the period, at about 5,200, close to first-year levels, for those two years. However, throughout 2002-03, the number of appeals filed exceeded the IRB's capacity to finalize appeals, so that the number waiting for a decision grew to nearly 6,100 by the end of the year. The IRB had forecast this increase in its RPP 2002-03. It is anticipated that the number of appeals waiting for a decision will continue to increase significantly in 2003-04.

Resolution (ADR) program, whereby certain appeals are decided without a formal hearing, also played a role. In Toronto and Vancouver, where ADR has been implemented, 19% of sponsorship cases were finalized through the ADR process. Cases that are decided through the ADR process take considerably less time, on average, than cases that go through the regular hearing process.

Figure 3.10
Number of Appeals Finalized



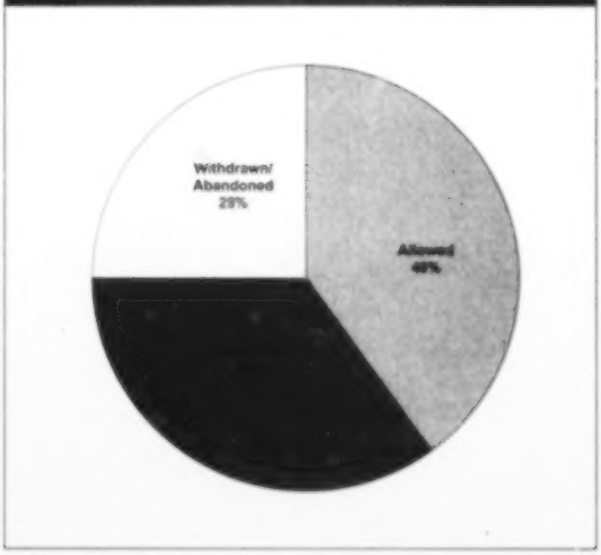
Outcome of Decisions

As shown in Figure 3.11, of the 4,150 appeals finalized in 2002-03:

- 40% were allowed;
- 35% were dismissed; and
- 25% were either withdrawn by the appellant or declared abandoned by the IRB.

These results are comparable to those of the past few years. However, results must be expected to fluctuate over time, making it difficult to distinguish any real trends. Variations in the breakdown of outcomes will be a function mainly of the nature of the appeals being heard, with each case being decided independently on its particular merits.

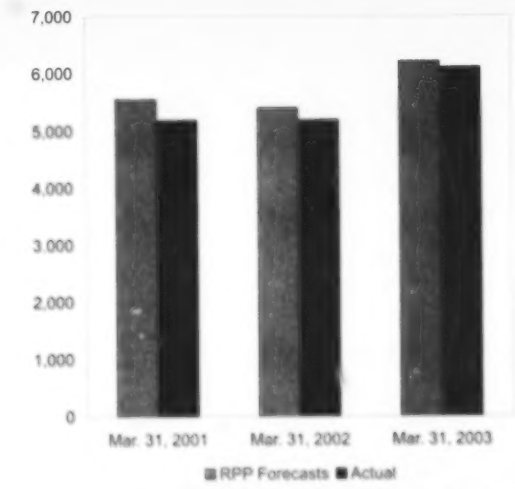
Figure 3.11
Immigration Appeals Outcomes



Number of Appeals Waiting for a Decision

Since the IRB finalized about as many appeals as it received from 1999-00 to 2001-02, the number of appeals waiting for a decision remained virtually unchanged over this period, at about 5,200, close to forecast levels for those two years. However, throughout 2002-03, the number of appeals filed exceeded the IRB's capacity to finalize appeals, so that the number waiting for a decision grew to nearly 6,100 by the end of the year. The IRB had forecast this increase in its RPP 2002-03. It is anticipated that the number of appeals waiting for a decision will continue to increase significantly in 2003-04.

Figure 3.12
Appeals Waiting for a Decision



Average Processing Time

Average processing time represents the average period from the date the IRB received the appeal record from CIC and could start work on the case to the date of the IRB decision. As reflected in Figure 3.13, the average processing time for immigration appeals remained stable in 2000-01 and 2001-02, at 6.5 months, and below forecasts for those two years. This positive result was achieved thanks to sustained high productivity. However, in 2002-03, the IRB experienced a slight increase in the time needed to process an appeal, to 7 months, a reflection of the increases seen during the year in the number of appeals filed and waiting for a decision. Processing time did not increase as much as expected because the sharp increase in the number of appeals filed occurred only during the second half of the year.

Historical Perspective of Results Achieved

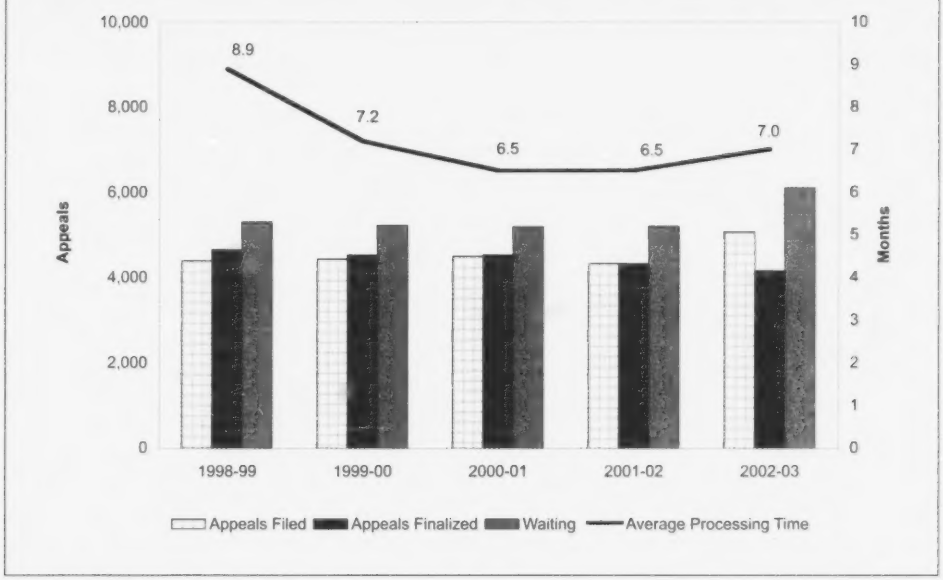
A consolidated picture of the past five years is presented in Figure 3.13 that reflects:

- workload trends in terms of appeals filed;
- IRB performance with respect to appeals finalized; and
- the interplay of these two factors on the number of appeals waiting for a decision and average processing time.

Productivity gains over the past several years have allowed the IRB to keep the number of appeals finalized at around 4,500 per year, until 2002-03. In that year, a shortfall in the number of available decision-makers, as well as the efforts needed to implement the new legislation, led to a small drop in the number of appeals finalized — nevertheless, the IRB met its target for the year.

From 1996-97 to 2001-02, the IRB was able to finalize more appeals than it received each year, allowing it to make steady reductions in the number of appeals waiting for a decision, and as a consequence, significantly reduce average processing times. This situation changed significantly in 2002-03, with the number of appeals filed up and the IRB's capacity to hear them reduced. The result was the beginning of a growth in the number of appeals waiting for a decision and the likelihood that average processing time will increase.

Figure 3.13
Immigration Appeals
Appeals Filed, Finalized, Waiting and Processing Time



	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Appeals Filed	4,390	4,428	4,488	4,329	5,055
Appeals Finalized	4,650	4,519	4,519	4,321	4,153
Appeals Waiting for a Decision, March 31	5,305	5,214	5,183	5,191	6,093
Average Processing Time	8.9	7.2	6.5	6.5	7.0

Cost per Appeal

The cost per appeal[20] includes costs for activities associated with case management and the decision-making processes. It also includes a share of costs of support services from the Corporate Management and Services business line, which is proportionally allocated to the other three business lines. The average cost per finalized appeal remained stable at approximately $2,400[21] in 2002-03 and comparable to that of the previous year and the forecast in the RPP 2002-03.

[20] The IRB is developing a costing and resourcing model which will improve costing and operational information on its activities and processes. The model will be in place in time to support improved reporting for the year 2003-04.

[21] For comparison purposes, the cost per appeal for the year 2001-02 and the cost per appeal indicated in the 2002-03 Report on Plans and Priorities have been modified to exclude translation costs related to the translation backlog. These costs stem from a decision rendered by the Federal Court of Appeal relating to the *Official Languages Act*, requiring the IRB to have a significant number of its decisions translated.

Admissibility Hearings and Detention Reviews[22]

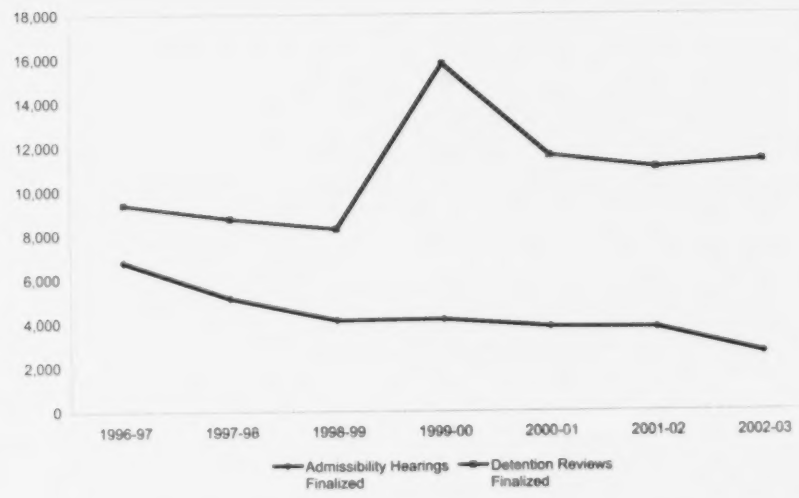
Planned Spending	$4.8 m
Total Authorities	*$5.3 m*
2002-2003 Actual	***$4.7 m***

The IRB conducts an admissibility hearing when a person is alleged to be in violation of the Immigration and Refugee Protection Act. The purpose of such a hearing is to determine whether the person may enter or remain in Canada.

The IRB also conducts detention reviews for individuals who are detained by CIC for immigration reasons. The several thousand people detained each year are all entitled to reviews within legislated time frames, a recognition of the critical role played by the detention review process in balancing individual rights and the security of Canadians.

The number of admissibility hearings and detention reviews that the IRB must conduct depends on the cases referred to it by CIC.

Figure 3.14
Admissibility Hearings and Detention Reviews Finalized, 1996-97 to 2002-03



[22] The current name of this business line, *Inquiries and Detention Reviews*, reflects the terminology of the previous Act. In the upcoming year the IRB plans to propose to the Treasury Board Secretariat changing the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology of IRPA.

Admissibility Hearings and Detention Reviews[22]

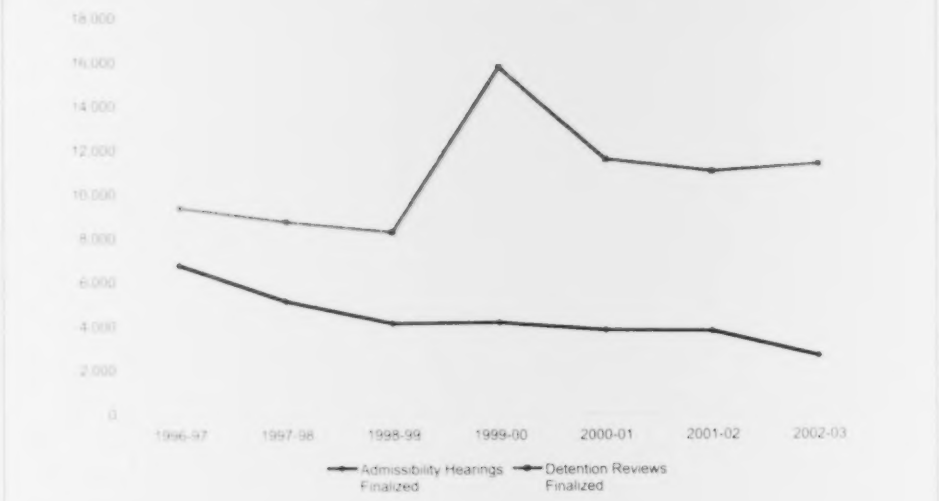
Planned Spending	$4.8 m
Total Authorities	*$5.3 m*
2002-2003 Actual	***$4.7 m***

The IRB conducts an admissibility hearing when a person is alleged to be in violation of the Immigration and Refugee Protection Act. The purpose of such a hearing is to determine whether the person may enter or remain in Canada.

The IRB also conducts detention reviews for individuals who are detained by CIC for immigration reasons. The several thousand people detained each year are all entitled to reviews within legislated time frames, a recognition of the critical role played by the detention review process in balancing individual rights and the security of Canadians.

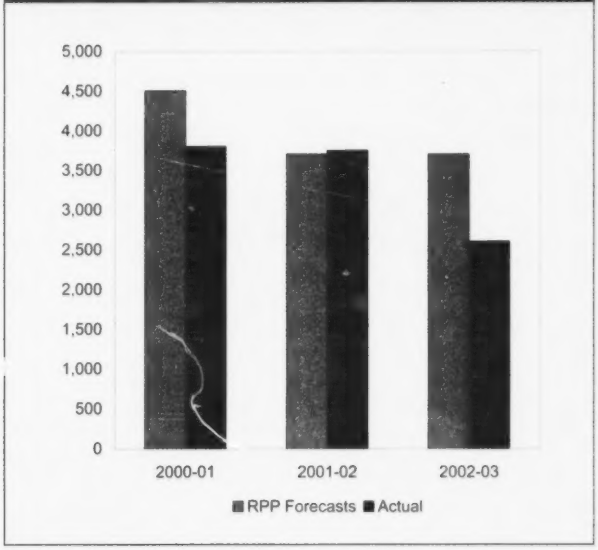
The number of admissibility hearings and detention reviews that the IRB must conduct depends on the cases referred to it by CIC.

Figure 3.14
Admissibility Hearings and Detention Reviews Finalized, 1996-97 to 2002-03



[22] The current name of this business line, *Inquiries and Detention Reviews*, reflects the terminology of the previous Act. In the upcoming year the IRB plans to propose to the Treasury Board Secretariat changing the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology of IRPA.

Figure 3.15
Admissibility Hearings Finalized



Admissibility Hearings Finalized

In 2002-03, the IRB concluded all 2,600 admissibility hearings that were referred to it by CIC. This was, however, well below the forecast of 3,700 (see Figure 3.15), which was based on the assumption that the workload would remain fairly stable at historical levels.

However, the new legislation had an impact on the admissibility hearing workload in two ways. On the one hand, there was a drop in the number of admissibility hearings referred to the IRB. This is largely due to a change in legislation which has increased the powers of CIC officials to issue removal orders for straightforward cases of inadmissibility, such as those involving criminality in Canada by foreign nationals. As a result, such cases are no longer referred to the IRB.

On the other hand, cases that were heard by the IRB during the year were generally more complex, and therefore took longer. Subject matters dealt with at hearings range from security issues, such as terrorism and human or international rights violations, to serious criminality or organized crime. All these issues touch on very sensitive information and need to be carefully analysed by decision-makers. In addition, under IRPA, there is no longer a means to appeal if a person is determined to be inadmissible at a hearing on any of these grounds. As well, procedures before the tribunal are all adversarial. Evidence is therefore presented at the hearing by both CIC and the person concerned. It must be assessed by a single decision-maker who, in most cases, renders an immediate oral decision.

Finally, the tribunal must now rule on applications from the Minister for non-disclosure of sensitive information. This requires decision-makers to determine whether disclosure of this information would be injurious to national security or to the safety of any person and whether the information to be disclosed is relevant to the case at hand.

Outcome of Decisions

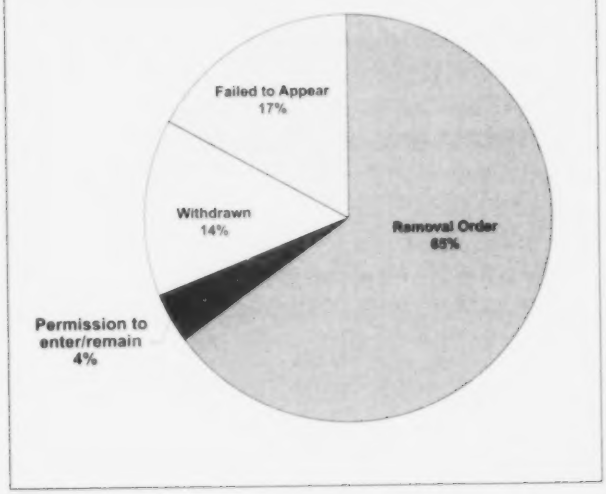
As shown in Figure 3.16, of the 2,535 admissibility hearings for which a decision was recorded in 2002-03:

- in 65% of hearings, the IRB issued a removal order from Canada;
- in 4% the outcome was permission to enter or remain in Canada;
- 14% of cases were withdrawn by CIC, since the department no longer had

grounds for alleging that the person concerned was inadmissible; and

- 17% of persons who were notified to appear for their admissibility hearing failed to do so; in such situations, CIC may issue a warrant for the arrest of the person concerned.

Figure 3.16
Admissibility Hearings Outcomes



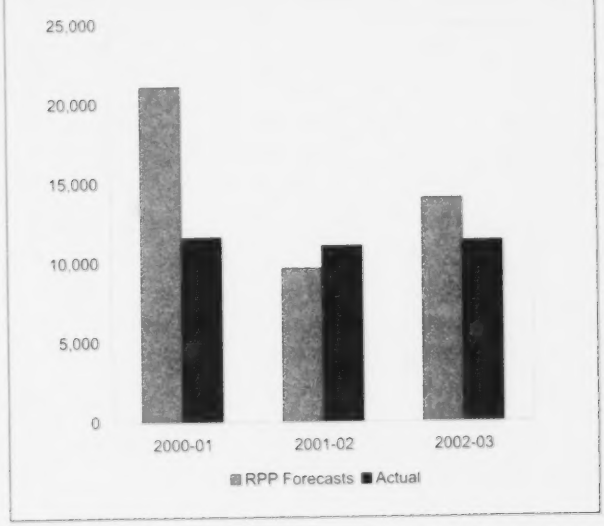
Detention Reviews Finalized

Once detained, all persons have a right to appear before the IRB within 48 hours of detention, then within the following seven days, and afterwards, at least once in each 30-day period. A decision must be rendered on the day the case is heard. The legislation requires that these timeframes be respected — a recognition of the importance of the review, in terms both of the rights of the individual and of the security of Canadians.

The detention review process is adversarial, with all evidence presented to the decision-maker at the hearing. The process is made more difficult because detention reviews are often done in jails, in remote locations, so that decision-makers must travel frequently in order to respect legislated timeframes.

A total of 11,300 detention reviews were concluded in 2002-03, as illustrated in Figure 3.17. This number of cases concluded is in the same range as cases concluded in 2000-01 and 2001-02, but approximately 20% less than the level of 14,000 estimated in the RPP 2002-03. When that report was prepared, the IRB was expecting a large increase in its detention review workload due to an anticipated increase in detentions by CIC. This assumption was based principally on an increase in the number of detention reviews immediately after September 11, 2001. However, as the year unfolded, it became clear that CIC would detain fewer people than originally expected, which led to fewer requests to the IRB to conduct detention reviews.

Figure 3.17
Detention Reviews Finalized



Outcome of Decisions

As shown in Figure 3.18, of the detention reviews that were concluded with a decision in 2002-03:

- 75% resulted in continued detention;
- 21% resulted in release, subject to certain terms and conditions; and
- 4% resulted in release, with no terms and conditions attached.

Cost per Admissibility Hearing and Detention Review

The cost per admissibility hearing and detention review includes costs for activities associated with case management and the various decision-making processes. It also includes a share of costs of support services from the Corporate Management and Services business line, which is proportionally allocated to the other three business lines.

In 2002-03, the average admissibility hearing cost was approximately $1,050 exceeding the average cost of $750 [1] for 2001-02. The cost per hearing was forecast at $850 in the RPP 2002-03.

The average cost for detention reviews increased from approximately $400 in 2001-02 to approximately $550 in 2002-03. The cost per review was forecast at $400 in the RPP. In the case of both admissibility hearings and detention reviews, the increased cost per case are largely attributable to translation costs and increased complexity and time required for case preparation.

[1] The IRB is developing a costing model which will capture [illegible] costs. The model is expected to be [illegible] in the year [illegible].

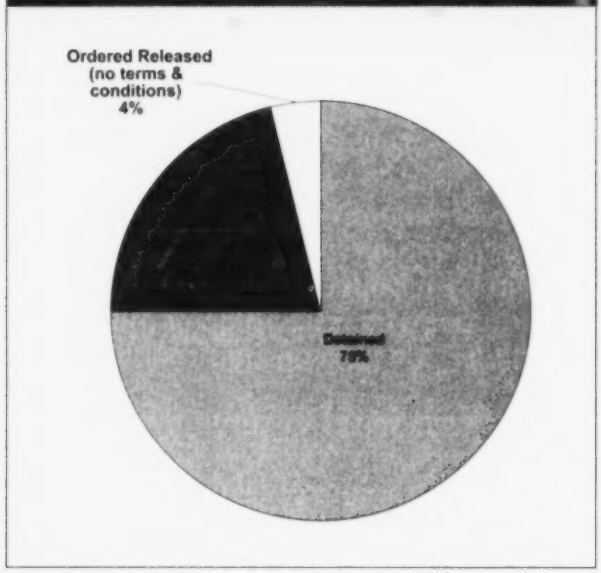
[2] The cost per detention review for the year 2001-02 [illegible] the 2002-03 [illegible] the detention backlog. [illegible] Act [illegible] Federal Court [illegible] Act.

Outcome of Decisions

As shown in Figure 3.18, of the detention reviews that were concluded with a decision in 2002-03:

- 75% resulted in continued detention;
- 21% resulted in release, subject to certain terms and conditions; and
- 4% resulted in release, with no terms and conditions attached.

Figure 3.18
Detention Review Outcomes



Cost per Admissibility Hearing and Detention Review

The cost per admissibility hearing and detention review[23] includes costs for activities associated with case management and the various decision-making processes. It also includes a share of costs of support services from the Corporate Management and Services business line, which is proportionally allocated to the other three business lines.

In 2002-03, the average admissibility hearing cost was approximately $1,050 exceeding the average cost of $750[24] for 2001-02. The cost per hearing was forecast at $850 in the RPP 2002-03.

The average cost for detention reviews increased from approximately $400 in 2001-02 to approximately $550 in 2002-03. The cost per review was forecast at $400 in the RPP. In the case of both admissibility hearings and detention reviews, the increased cost per case are largely attributable to translation costs and increased complexity and time required for case preparation.

[23] The IRB is developing a costing and resourcing model which will improve costing and operational information on its activities and processes. The model will be in place in time to support improved reporting for the year 2003-04.

[24] For comparison purposes, the cost per claim for the year 2001-02 and the cost per claim indicated in the 2002-03 Report on Plans and Priorities have been modified to exclude translation costs related to the translation backlog. These costs stem from a decision rendered by the Federal Court of Appeal relating to the *Official Languages Act*, requiring the IRB to have a significant number of its decisions translated.

3.2 A LEADING-EDGE ORGANIZATION IN ADMINISTRATIVE JUSTICE

Success in being a leading-edge organization depends on having knowledgeable and motivated personnel equipped with the right information and tools. It also depends on working with others in the broader immigration community to share expertise and best practices.

Throughout 2002-03, the IRB carried out initiatives to support professional development, human resources and improved management practices, integrating government-wide modern policies and practices. The IRB continued to work on issues of international interest through its participation in select fora.

Professional Development and Responsible Management of Human Resources

In response to the particular challenges of 2002-03, the IRB implemented a comprehensive professional development and training plan to establish, consolidate and reinforce the new knowledge base required to support the introduction of the IRPA. The organization also carried out initiatives to support the modernization of human resources.

Professional Development

The IRB devoted unprecedented efforts in 2002-03 to the area of professional development and training. The organization delivered a comprehensive training program for decision-makers and employees to support the implementation of the new Act, as planned. At the same time, it focused on two other ongoing training priorities: enhancing the quality and consistency of its decisions and improving the efficiency of its hearing and decision-making processes.

Decision-makers and employees involved in case preparation received up to a week of intensive training prior to the IRPA implementation. Once the new Act was in place, the IRB identified throughout the year emerging issues and associated training needs. Personnel then received additional customized training on specific topics. For example, decision-makers who conduct admissibility hearings and detention reviews received specialized training regarding non-disclosure of information in certain cases. Decision-makers who determine refugee claims received the required training to hear and decide claims alone. They also received training to assist them in drafting concise reasons based on expanded refugee protection grounds. In addition, all employees received orientation training on the extensive changes to processes and procedures related to IRPA.

The IRB also delivered a national training program to support the introduction of new streamlined processes for handling refugee claims. Training to address the needs of hearing-room personnel was also delivered. Newly appointed decision-makers were given three weeks of classroom instruction followed by a six-month, on-the-job learning program customized to their learning needs. Experienced decision-makers also received customized training where a more individualized response to learning needs was required, in addition to their ongoing monthly professional development programs on substantive and procedural issues.

Finally, the IRB trained employees at all levels in sessions related to legislative changes, change management for employees and managers, and employment equity and diversity. Managers across Canada received training on how to provide feedback, as well as in conflict resolution. In consultation with key stakeholders, the IRB also began the development of a training module for decision-makers to respond to the needs of vulnerable claimants.

Responsible Management of Human Resources

The IRB depends on the sustained efforts of a professional, motivated and representative workforce aligned to meet its mandate. Through an integrated approach to human resource management, the IRB is able to recruit and retain employees with the requisite knowledge and skills and to equip them to deliver on organizational priorities.

Throughout the year 2002-03, the IRB:

- developed and implemented a change management strategy to respond to legislative changes;
- improved internal and external communications, including providing personnel with a daily summary of media reports of interest to the IRB and revamping its Internet site;
- developed an integrated Human Resources Management Framework linked to the IRB strategic planning cycle;
- improved its relationships with unions, notably by organizing National Labour-Management Consultation Committee meetings and by promoting an environment that fostered open communications;
- implemented, monitored and evaluated the new Performance Management Process for employees, including the establishment of a new policy and a Personal Learning Plan for each employee;
- developed and implemented the new IRB Award of Excellence;
- launched corporate initiatives in response to the 2002 Federal Public Service-wide Employee Survey;
- upgraded its human resource information management system, which integrates all human resource activities;
- commenced work on the development of competency profiles for specific groups in the organization to support recruitment, training and career development; and

- began to revise policies to integrate diversity and employment equity principles and modernization of human resource management.

For the second consecutive year, the IRB achieved the highest level of representation of members of visible minorities in all federal government departments, evidence of the success of a comprehensive employment equity plan and sustained efforts to address representation gaps where they occur. The IRB developed a course entitled *Employment Equity, Diversity, Culture* and successfully delivered it in the Toronto Region. The IRB participated in the Interdepartmental Committee responsible for the "Objective Eye", an on-line inventory for designated group members who are interested in participating in staffing processes as a selection board member.

Innovative and Optimal Use of Technology

In managing a high volume of cases across five regional and district offices spread throughout Canada, the IRB relies on up-to-date technology. Such tools enable decision-makers and personnel to share and exchange information, to support case preparation, to manage the flow of cases through various stages and to communicate and consult with stakeholders.

In 2002-03, a key priority was to adapt automated systems to reflect the new legislative requirements. Another priority was to modernize the IRB's technological infrastructure through the implementation of Windows 2000. Considerable time and effort were devoted in the planning, testing, and implementation of Windows 2000 on 1,400 workstations and 70 servers across the country. With this new infrastructure, the IRB not only advanced its technology; it also established a solid foundation for future information technology initiatives. At the same time, the IRB continued to maintain and support existing systems, including the ongoing updating of its Web site to disseminate a wide range of materials pertaining to the new Act.

As noted earlier, the IRB undertook in 2002-03, the initial phase of a major project, which will develop and implement an Integrated Case Management System (ICMS). This system will replace, over the next two years, outdated case tracking systems and will provide a leading-edge technological infrastructure that will fully support ongoing improvements to case management.

In addition, the IRB has been developing two other technology projects, which will eventually be integrated with the ICMS: the establishment of a National Reasons Database and expanding the use of digital audio recording.

In 2002-03, the IRB undertook the development of a National Reasons Database to capture the extensive collection of reasons and case law it has acquired since its inception. This included the identification of functional requirements and partial configuration of the database. The full implementation of the database will be completed as part of the ICMS project over the next two years and will enhance the overall quality and consistency in decision-making and improve case management.

In 2002-03, the IRB completed the functional requirements analysis and validation to support a plan to shift to digital audio-recording systems in all of its hearing rooms, replacing old analogue tape recorders. The new systems will be acquired and installed over the next two years. Once operational, digital audio recording will upgrade sound quality, improve information-sharing, reduce storage needs, provide rapid, direct access to hearing transcripts and reduce costs.

Improved Management Practices

As a result of its commitment to continuous improvement and to address the tenets of Treasury Board's Modern Comptrollership initiative, the IRB is implementing improved management practices. Through an integrated approach, the IRB will amalgamate all management improvement initiatives into one comprehensive and focused agenda. The objective is to fully integrate the assessment of values, major risks, client and stakeholder interests and performance information into business decisions and plans.

In 2002-03, the IRB made progress in implementing improved management practices in the following areas:

- establishment of an Improved Management Practices Office;
- implementation of phase one of a resourcing model, integrating IRB financial and operational information and improving planning and workload and resource management; and
- development of a national framework in conjunction with Public Works and Government Services Canada (PWGSC) to better manage and plan the use of office space. This pilot project is being considered by PWGSC as a best practice to be shared with other departments.

Recognition from Individuals and Organizations – Domestic and International

The IRB is both an integral part of the Canadian immigration and refugee portfolio and an important member of the world community involved in refugee matters. As such, in 2002-03, the IRB continued building relationships with other tribunals in Canada and others abroad to keep apprised of emerging trends and practices. The IRB is committed to sharing best practices, promoting human rights and responding to world issues.

Council of Canadian Administrative Tribunals

The IRB continued to actively participate in the annual conferences of the Council of Canadian Administrative Tribunals (CCAT). These meetings provide an opportunity for all Canadian administrative tribunals to share best practices and new approaches to emerging issues. The IRB is an influential member of CCAT and its representatives have made important contributions both as speakers and regular participants.

Canada was the trailblazer in developing an asylum process that takes proper account of gender-related persecution. The IRB's (Gender) Guidelines, which are now 10 years old, were the first of their kind, and led other countries to recognize the importance of devoting special attention in their asylum system to the plight of refugee women.

Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, March 4, 2003

Intergovernmental Consultations

In 2002-03, the IRB continued to participate in the work of the Country of Origin Information (COI) Working Group of the Intergovernmental Consultations (IGC) on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia. The IRB also worked with the IGC's Data Working Group, which studies comparative data on refugee claims made in the various IGC countries.

The IGC's Country of Origin Information Working Group is investigating new ways to expand information-sharing opportunities between member states and share best practices in COI documentation production and dissemination. In 2002-03, the COI Working Group examined fact-finding mission methodologies and continued to monitor the development of tools to aid in the electronic translation of research documentation. Last year, the IGC undertook a new initiative — to organize multi-disciplinary workshops with the goal of bringing together all IGC Working Groups to discuss issues related to a selected country. Two such workshops were held in Nigeria and Russia. The IRB published the fourth issue of the Working Group's newsletter in the fall of 2002, which was distributed internationally to member states.

In its work with the IGC's Data Working Group, the IRB provided data that demonstrated the outcomes of claims referred to the IRB over the past several years, and participated in a meeting with representatives from other IGC members to compare and discuss the data. This analysis allows member states to gain a clearer basis for comparing the outcomes of their respective refugee determination systems.

Involvement in these working groups helps the IRB to keep apprised of changes in country of origin information sources, to compare the outcomes obtained by refugee determination systems in different IGC states, and to benefit from the experience of other refugee-receiving countries. It also affords the IRB an opportunity to share information and advice with others.

International Association of Refugee Law Judges

In 2002-03, the IRB continued its work with the International Association of Refugee Law Judges (IARLJ), an organization established in 1997 to encourage the standardization of practices, procedures and interpretations of refugee law throughout the world. Working in this important international forum gives the IRB the opportunity to keep abreast of international refugee law practices and developments. Through this relationship, the IRB is also able to share its expertise with the international community. In fact, Canada has long been recognized internationally for its promotion of best practices within the international community of refugee protection decision-makers.

The Deputy Chairperson of the Refugee Protection tribunal is a member of the Executive Council of the IARLJ and also heads the Professional Development Committee. The IRB has developed extensive training materials for the IARLJ and has conducted a number of training sessions for new refugee law judges from around the world at IARLJ workshops and conferences.

In 2002-03, the IRB continued its participation in IARLJ working groups studying different aspects of refugee law and procedure. An IRB official acted as Coordinator of the IARLJ Working Group Process and the IRB was actively involved in setting the priorities for the working groups in preparation to the 2005 IARLJ World Conference to be held in Sweden. In October 2002, the IRB Chairperson and Deputy Chairperson, Refugee Protection, participated in the IARLJ World Conference held in New Zealand. Finally, the IRB worked with refugee decision-making bodies of the United States on the establishment, over the coming year, of an Americas Chapter of the IARLJ.

Through its work with the IARLJ and other organizations, the IRB plays a role in promoting quality refugee determination systems in both developed and developing countries. Many countries have followed Canada's lead in several areas of refugee law and practice, most notably in the application of IRB gender guidelines. Other countries, including the United States and the United Kingdom have developed guidelines similar to those of the IRB for the hearing of gender-related claims.[25]

Comparative Studies of other Refugee Determination Systems

As a worldwide leader in refugee determination, the IRB is always looking for new and more efficient ways to realize its mission. In 2002-03, the IRB continued work to compare its system in terms of processes, policies and practices, with those of other countries. Building on past work in developing comparisons of international refugee determination

[25] For more information on IRB's guide, *Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution*, see http://www.irb.gc.ca/en/about/legal/guideline/women/index_e.htm.

proceedings, the IRB Chairperson visited the United States, where he observed proceedings and received detailed briefings on the nature of American asylum determination.

Over time, the continued observance of world trends and processes related to refugee determination has allowed the IRB to shape its internal policy development and practices where warranted. It has also helped to gain insights about foreign refugee decision-making bodies and promote a common understanding of practices and systems among stakeholders.

United Nations High Commissioner for Refugees

Management of Canada's relationship with the UNHCR is shared by the Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada International Development Agency and CIC. In 2002-03, the three departments have worked together on a number of initiatives related to the UNHCR file. The IRB continued to receive updates from CIC on these developments and will engage in further exchanges as appropriate with respect to refugee protection priorities.

The *Agenda for Protection*, which was unanimously endorsed in 2002 at the Executive Committee of the UNHCR and the UN General Assembly, provides a blueprint for the future of refugee protection. It represents the culmination of a year and half process of inter-governmental and expert discussions on international refugee protection in which the IRB participated actively. These broad consultations sought to reaffirm the commitment of the international community to the 1951 Convention and its 1967 Protocol, while identifying innovative strategies for addressing new and emerging refugee protection challenges.

Canada played a critical role in the development of this action plan. The Agenda sets out goals to be pursued over a multi-year period in order to progressively reinforce refugee protection internationally, while recognizing the numerous challenges faced by states and the UNHCR.

The *Agenda for Protection* called for the development of new tools and arrangements under what has become known as the Convention Plus approach. While the concept continues to evolve, it is intended to be a series of multilateral arrangements supplementing the 1951 Refugee Convention and Protocol through the development of multilateral arrangements, for instance, to better handle both mass outflows and longstanding refugee camps in regions of origin. The purpose is to encompass a more equitable sharing of responsibilities between nations while promoting the self-reliance of refugees and returnees. The Canadian priority for the Convention Plus initiative has recently been identified by CIC as the strategic use of resettlement both as a protection tool and as a durable solution.

3.3 A CREATIVE PARTNER IN THE CANADIAN IMMIGRATION SYSTEM

In 2002-03, the IRB continued to build on high levels of collaboration and communication with partners and stakeholders, which marked the previous year. The IRB plays an important role as one of many partners contributing to an effective and proactive immigration system in Canada, while always guarding its adjudicative independence. To play its role well, the IRB depends on effective relationships with its stakeholders and partners. This section outlines activities in support of the IRB's commitment to be a creative partner in the Canadian immigration system.

Ongoing dialogue with stakeholders and partners helped the IRB address the demands of workload pressures and ensure a successful transition to the new legislation, while sustaining its commitment to making quality decisions in an independent manner.

An Integrated Approach to Portfolio Management

As key partners within the immigration and refugee portfolio, the IRB and CIC collaborate on operational and portfolio matters, while respecting the institutional independence of the IRB and its decision-makers.

Relationship with Citizenship and Immigration Canada

In 2002-03, the IRB and CIC[26] continued to work together on appropriate responses to legislative implementation issues. IRB personnel were ready, not only for the substantive changes directly affecting the tribunals, but also for the changes involving operational matters of concern to both organizations. New and revised forms and processes were in place by the time implementation occurred, significantly easing the transition to new legislation.

[26] For additional information on CIC, see http://www.cic.gc.ca.

Ongoing liaison continued in 2002-03 on such other important matters as the work undertaken for the study of the proposed regulation of immigration consultants[27] and the work related to the planned *Safe Third Country Agreement*[28] with the United States. In the area of immigration appeals in Toronto, the IRB efficiently adapted its Alternative Dispute Resolution process to deal with the settlements reached by CIC's new screening unit. This unit invited appellants to make written submissions to CIC before their appeal had been scheduled to demonstrate why CIC should allow their removal order appeal or agree to a stay of removal.

An *Administrative Framework Agreement* in place since 1996, continued to facilitate CIC and IRB collaboration on portfolio management matters. In the coming months, both organizations will work together to introduce appropriate adjustments to the Agreement to ensure it keeps current with changing needs.

Effective Relationships with Clients and Stakeholders

In 2002-03, the IRB ensured a high level of dialogue and collaboration with its external stakeholders, while maintaining its adjudicative independence. Effective relationships with stakeholders were invaluable to ensure a smooth transition to IRPA. Such dialogue also helped to promote an improved understanding of the work of the IRB and contributed to maintaining confidence in the integrity of the immigration and refugee system.

The IRB operates in a broader context in carrying out its mandate and depends on key partnerships and relationships with organizations and individuals.

Consultative Committee on Practices and Procedures

In 2002-03, the IRB made important use of the Consultative Committee on Practices and Procedures (CCPP), a national forum through which it builds and maintains relationships with key stakeholders such as the Canadian Bar

[27] See http://www.cic.gc.ca/english/pub/consultants/chapter%2D1.html.

[28] This Agreement will require, with certain exceptions, refugee protection claimants who travel through the United States or Canada to make their claims in the country where they first arrive. For additional information, see http://www.cic.gc.ca/english/policy/safe-third.html.

Association, associations of immigration lawyers, the Canadian Council for Refugees, and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Biannual meetings provided an opportunity to discuss matters such as the new rules, transitional provisions, and consolidated grounds for refugee protection, as well as to foster a common understanding of the new Act. In addition the IRB held teleconferences with stakeholders to promptly identify and resolve emerging issues related to legislative changes. IRB officials also provided information sessions and participated in meetings and conferences of member-organizations to promote an enhanced understanding of the new legislative provisions affecting the work of the tribunals.

IRB regional and district offices also contributed to building and maintaining effective relationships through established forums with local interest groups, including immigration consultants.

Assisting Unrepresented Parties and Non-Legal Counsel

In 2002-03, the IRB continued to place importance on the needs of parties who may appear before it unrepresented and to respond to the particular needs of both claimants and appellants and non-legal counsel. These activities are important to ensure fairness in the IRB processes and to increase access to justice.

Fair decision-making requires that individuals be prepared to present their cases effectively and benefit from guidance and support.

In 2002-03, the IRB disseminated information materials of particular importance to unrepresented parties appearing before the tribunals, particularly in light of process changes flowing from the introduction of the new legislation.

The IRB completed the first phase of a project designed to respond to the needs of unrepresented refugee claimants. In collaboration with key stakeholders, the IRB published a plain-language brochure entitled *The Refugee Protection Claim Process: An Overview.*[29] This brochure was delivered to CIC offices in the last quarter of 2002-03 for distribution to claimants at the point at which they first make their claim to an immigration officer. Copies were also provided to non-governmental organizations providing assistance to refugees.

In 2002-03 the IRB further updated its plain language *Information Guides for Unrepresented Appellants*[30] to reflect the new legislation, regulations and rules. Additional plain language materials regarding the Alternative Dispute Resolution process were also developed.

[29] See http://www.irb.gc.ca/en/about/divisions/rpd/claimant/index_e.htm.
[30] See http://www.irb.gc.ca/en/about/divisions/iad/infoguides/unrepresent_e.htm.

Protocol Addressing Member Conduct Issues

In 2002-03, the IRB continued to monitor the *Protocol Addressing Member Conduct Issues* instituted in October 1999 and took action where it was warranted. The IRB was the first administrative tribunal to institute a formal process for addressing complaints about the conduct of members (decision-makers). The Protocol recognizes that high standards of conduct are required of public officials, such as IRB decision-makers, whose decisions profoundly affect people's lives.

During 2002-03, 24 complaints were filed under the Protocol. Of these, 5 were found not to come within the Protocol, 12 were unfounded, 1 was founded in part, and 6 are still active. No appeals were filed.

Rules on the Conduct of Persons in Proceedings before the IRB

In 2002-03, the IRB participated in the advisory committee established by the Minister of CIC to study issues pertaining to the immigration-consulting industry. In light of this study and planned action plan that is expected to follow, the IRB deferred its work on the Rules on the Conduct of Persons in Proceedings before the IRB, pending further evaluation of needs.

Service Improvement Initiative

In *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada*, the Government of Canada committed to achieving a significant, quantifiable improvement in client satisfaction with its services. The government-wide Service Improvement Initiative — being implemented by departments and agencies through a phased approach — established a target of a minimum 10% increase in client satisfaction by 2005.

In 2002-03, the IRB had to defer the planned implementation of the first phase of this initiative due to the demands associated with the introduction of the new Act and workload pressures. Nevertheless, the organization has made progress in improving its responsiveness to client needs. For example, it has redesigned its Web site to ensure easy and timely access to materials. It has taken into account client needs in the redesign of forms. As noted earlier, it has developed plain language guides to assist parties and non-legal counsel.

IV. ANNEXES

Annex 1: Financial Information

A. Overview of Financial Information

The planned spending in the Immigration and Refugee Board (IRB) Report on Plans and Priorities (RPP) for fiscal year 2002-03 was $123.7 million. Through Supplementary Estimates, the IRB received an additional sum of $14.2 million, including contributions to employee benefit plans, for total authorities of $137.9 million.[31] The most significant budgetary items in the Supplementary Estimates include:

- $5.0 million in funding for workload;
- $3.8 million to compensate for the effect of collective agreements;
- $3.6 million in surplus carry-forward from the 2001-02 fiscal year; and
- $1.0 million to develop a detailed project plan for implementation of the Integrated Case Management System.

Actual spending for the 2002-03 fiscal year was $116.8 million, which is $21.1 million less than total authorities. Unused resources are attributable mainly to a surplus in the Special Purpose Allotment account for the translation of decisions ($18.4 million) and to fewer decision-makers than planned being appointed to the IRB.[32]

B. Financial Tables

The financial tables in this section contain summary financial data, such as the information presented in Table 1, and include three different headings. For clarification, the following are the definitions of these three headings:

- *Planned spending* — spending planned at the beginning of the fiscal year as presented in the 2002-03 Spending Budget– Report on Plans and Priorities;
- *Total authorities* — the level of spending authorized by the Government, including Supplementary Estimates in order to take into account the development of priorities, increased costs and unexpected events; and
- *Actual spending* — the amounts spent during the 2002-03 fiscal year presented in the Public Accounts.

[31] This amount includes the $9.2 million for Public Safety and Anti-Terrorism (PSAT) activities.
[32] This includes a $1 million surplus resulting from delays in appointing decision-makers funded through PSAT.

Table 1 — Summary of Voted Appropriations

The following table indicates the level of spending authorized by Parliament, including the Supplementary Estimates and the other authorities.

Financial Requirements by Authority ($ millions)[33]			
	2002-2003		
Vote	Planned Spending	Total Authorities	Actual Spending
Immigration and Refugee Board			
15 Operating expenditures	110.4	123.6	102.5
(S) Contributions to employee benefit plans	13.3	14.3	114.3
Total Agency	**123.7**	**137.9**	**116.8**

The differences between planned spending and total authorities can be explained mainly by the additional appropriations received in the fiscal year (see Overview of Financial Performance).

[33] Due to rounding, figures may not add to totals shown.

Table 2 — Comparison of Total Planned to Actual Spending

The following table indicates in detail the allocation of total planned spending, the authorities (in italics) and actual spending (in boldface) for 2002-03, by business line and the nature of the spending.

Planned versus Actual Spending by Business Line ($ millions)[34]

Business Lines	FTEs	Operating	Capital	Grants & Contributions	Total Gross Expenditures	Less: Respendable Revenues	Total Net Expenditures
Refugee Determination							
– planned spending	785	62.6	–	–	62.6	–	62.6
– *total authorities*	–	*65.3*	–	–	*65.3*	–	*65.3*
– **actual spending**	**788**	**63.4**	**–**	**–**	**63.4**	**–**	**63.4**
Immigration Appeals							
– planned spending	70	5.5	–	–	5.5	–	5.5
– *total authorities*	–	*6.1*	–	–	*6.1*	–	*6.1*
– **actual spending**	**61**	**6.1**	**–**	**–**	**6.1**	**–**	**6.1**
Admissibility Hearings and Detention Reviews							
– planned spending	55	4.8	–	–	4.8	–	4.8
– *total authorities*	–	*5.3*	–	–	*5.3*	–	*5.3*
– **actual spending**	**52**	**4.7**	**–**	**–**	**4.7**	**–**	**4.7**
Corporate Management and Services							
– planned spending	253	50.7	–	–	50.7	–	50.7
– *total authorities*	–	*61.2*	–	–	*61.2*	–	*61.2*
– **actual spending**	**265**	**42.6**	**–**	**–**	**42.6**	**–**	**42.6**
Total							
– planned spending	1,163	123.7	–	–	123.7	–	123.7
– *total authorities*	–	*137.9*	–	–	*137.9*	–	*137.9*
– **actual spending**	**1,166**	**116.8**	**–**	**–**	**116.8**	**–**	**116.8**
Other Revenues and Expenditures							
Non-respendable Revenues							
– planned spending							–
– *total authorities*							–
– actual spending							–
Cost of Services provided by other Departments							
– planned spending							15.4
– *total authorities*							–
– **actual spending**							**16.9**
Net Cost of the Program							–
– planned spending							139.1
– *total authorities*							–
– **actual spending**							**133.7**

The differences between planned spending and total authorities by business lines can be explained mainly by the additional appropriations received in the fiscal year (see Overview of Financial Performance).

[34] Due to rounding, figures may not add to totals shown.

Table 3 — Historical Comparison of Total Planned to Actual Spending

The table below gives a historical overview of spending by business line. It also includes a comparison between total planned spending for 2002-03 and actual spending in the Public Accounts.

Historical Comparison of Planned versus Actual Spending by Business Line ($ millions)[35]

Business Lines	Actual Spending 2000-01	Actual Spending 2001-02	2002-2003 Planned Spending	2002-2003 Total Authorities	2002-2003 Actual Spending
Refugee Determination	52.7	55.4	62.6	65.3	63.4
Immigration Appeals	5.4	5.2	5.5	6.1	6.1
Admissibility Hearings and Detention Reviews	4.3	4.2	4.8	5.3	4.7
Corporate Management and Services	35.7	39.7	50.7	61.2	42.6
Total	**98.1**	**104.5**	**123.7**	**137.9**	**116.8**

Table 4 — Contingent Liabilities

Contingent Liabilities ($ millions)

	Amount of Contingent Liabilities		
	March 31, 2001	March 31, 2002	Current as of March 31, 2003
Claims, Pending and Threatened Litigation	9.3	22.6	6.8
Total	**9.3**	**22.6**	**6.8**

[35] Due to rounding, figures may not add to totals shown.

Annex 2: Organizational Description and IRB Governance

Organizational Description

Created by an Act of Parliament in 1989, the IRB is the largest Canadian organization performing quasi-judicial functions. Its mandate is contained in Part 4 of the new *Immigration and Refugee Protection Act*.

The IRB's mandate is to:

- render decisions on claims for refugee protection made in Canada;
- decide appeals from refusals of family class sponsorship cases, certain removal orders and residency obligation decisions, and decide appeals by the Minister from decisions made in admissibility hearings;
- conduct admissibility hearings to determine whether a person may enter or remain in Canada, and review reasons for detention for individuals who are detained by CIC for immigration reasons;

The IRB has four business lines or areas of activity:

- Refugee Determination;
- Immigration Appeals;
- Admissibility Hearings and Detention Reviews;[36] and
- Corporate Management and Services, which supports the above three business lines.

The first three business lines encompass all the decision-making functions of the IRB, including related activities such as case preparation and research, scheduling of hearings, technological support, foreign language interpretation, as well as clerical, administrative and secretarial support.

The fourth business line, Corporate Management and Services, supports the IRB in making decisions through a range of activities including developing case management processes, policy and planning processes, country-of-origin research, legal services, translation services, human resource management, financial services and administration, risk-based monitoring and evaluation, professional development, communications and management of information technology.

Refugee Determination

The Refugee Determination business line involves rendering decisions on refugee protection claims made by persons in Canada. Under the new legislation, decisions are made not only on whether a person has a well-founded fear of

[36] The current name of this business line, *Inquiries and Detention Reviews*, reflects the terminology of the previous Act. In the upcoming year the IRB plans to propose to the Treasury Board Secretariat changing the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology of IRPA.

persecution by reason of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion (as was the case under the former Act), but also on whether a person faces a danger of torture or a risk to life or risk of cruel and unusual treatment or punishment if returned. In this manner, Canada fulfils its obligations as a signatory to the *1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, the *1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* and the *1984 United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*.

This business line had actual spending in 2002-03 of $63.4 million and employed 788 full-time equivalents (FTEs).

Immigration Appeals

The Immigration Appeals business line makes available a quasi-judicial tribunal that hears and decides the appeals of the following:

- Canadian citizens and permanent residents whose applications to sponsor close family members to Canada have been refused;
- permanent residents, protected persons and holders of permanent resident visas, who have been ordered removed from Canada;
- permanent residents determined outside of Canada by an officer of CIC not to have fulfilled their residency obligation; and
- the Minister who may appeal a decision made by the Immigration tribunal at an admissibility hearing.

This business line had actual spending in 2002-03 of $6.1 million and employed 61 FTEs.

Admissibility Hearings and Detention Reviews[37]

The Admissibility Hearings and Detention Reviews business line involves conducting:

- admissibility hearings involving people alleged to be inadmissible to Canada; and
- detention reviews for people detained for immigration reasons.

This business line helps ensure the safety of Canadian society in the following ways:

- by conducting admissibility hearings for people who are seeking entry into Canada, or who are already in Canada and are considered to be inadmissible; and
- by conducting detention reviews for persons who have been detained during the examination, admissibility hearings or removal process.

This business line had actual spending in 2002-03 of $4.7 million and employed 52 FTEs.

[37] The current name of this business line, *Inquiries and Detention Reviews*, reflects the terminology of the previous Act. In the upcoming year the IRB plans to propose to the Treasury Board Secretariat changing the name of this business line to *Admissibility Hearings and Detention Reviews*, in line with the terminology of IRPA.

Corporate Management and Services

The Corporate Management and Services business line, which supports the other three business lines, has the following responsibilities:

- to support the IRB in making decisions;
- to improve the IRB's ability to render timely, fair, consistent and sound decisions;
- to provide the IRB with efficient management processes and administrative services;
- to promote organizational effectiveness; and
- to help the IRB adapt to its changing environment.

In fulfilling these responsibilities, this business line:

- coordinates the IRB's policy and planning processes;
- develops case management processes to support decision-making;
- provides administrative, financial and human resources services, including services in the areas of improved management practices, information management, information technology, health and safety, accommodation, procurement, official languages, internal audit and program evaluation
- manages the information technology infrastructure to support decision-making and performance measurement; and
- manages the IRB's internal and external communications.

Also included are services that directly support the day-to-day operations of the decision-making activities, including case management systems, legal services, country-of-origin research and translation services. Corporate Management and Services also supports government-wide initiatives, including the Human Resource Modernisation Project, the Service Improvement Initiative, the Modern Comptrollership Initiative and the Government On-Line Initiative.

This business line had actual spending in 2002-03 of $42.6 million and employed 265 FTEs.

IRB Governance

The Chairperson is the IRB's Chief Executive Officer and spokesperson. The Chairperson provides overall leadership and direction to the tribunals. He is responsible for creating and promoting a vision of the IRB that unifies all IRB personnel around the common purpose of making timely and just decisions on immigration and refugee matters. In addition to the broad responsibility for the management of Governor in Council appointees, the Chairperson has a number of statutory powers at his disposal to provide assistance to decision-makers in order to enhance the consistency, quality and efficiency of decision-making. The Chairperson is accountable to Parliament through the Minister of Citizenship and Immigration.

The Executive Director is the IRB's Chief Operating Officer and reports to the IRB

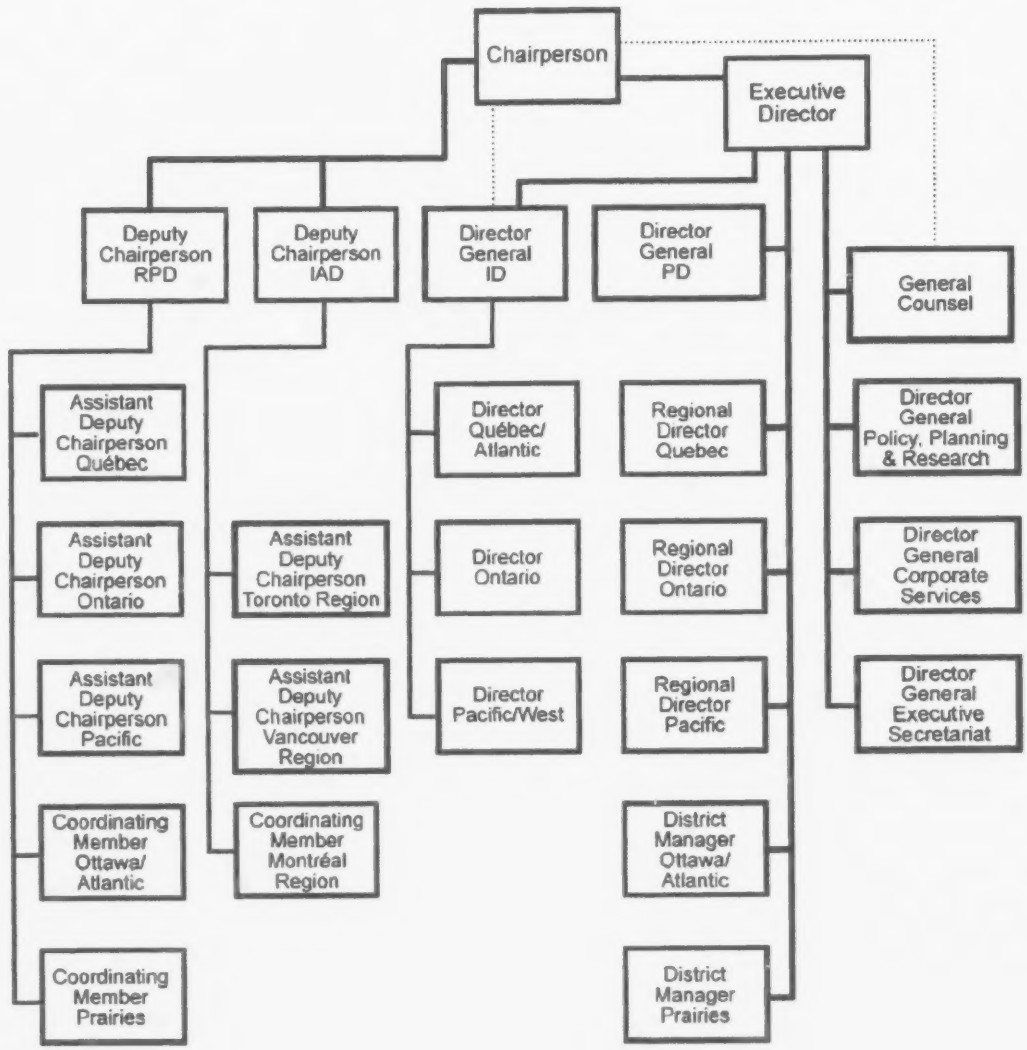
Chairperson. As such, the Executive Director is responsible for IRB operations and the overall administration of the tribunals. The Executive Director is also responsible for approximately 1,000 public servants, including those who provide direct support to the decision-making activities.

Two Deputy Chairpersons and a Director General who are responsible for the three tribunals, report to the IRB Chairperson:

- the Deputy Chairperson of the Refugee Protection tribunal, who is appointed by the Governor in Council, has responsibility for about 190 decision-makers;
- the Deputy Chairperson of the Immigration Appeal tribunal, who is appointed by the Governor in Council, has responsibility for about 30 decision-makers; and
- the Director General of the Immigration tribunal, who is appointed under the *Public Service Employment Act*, has responsibility for about 31 decision-makers.

The IRB's head office is located in Ottawa. There are regional offices in Montréal, Toronto and Vancouver, and district offices in Ottawa and Calgary.

Annex 3: IRB Organizational Chart



Legend

RPD	Refugee Protection Division
IAD	Immigration Appeal Division
ID	Immigration Division
PD	Professional Development

Annex 4: Other Information

Legislation Administered*

Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, c. 27, as amended)

Immigration and Refugee Protection Regulations (SOR/2002-227, as amended)

Refugee Protection Division Rules (SOR/2002-228)

Immigration Division Rules (SOR/2002-229)

Immigration Appeal Division Rules (SOR/2002-230)

Oath or Solemn Affirmation of Office Rules (Immigration and Refugee Board) (SOR/2002-231)

* Came into force on June 28, 2002.

Legislation Formerly Administered**

Immigration Act (R.S.C. 1985, c. I-2, as amended)

Convention Refugee Determination Division Rules (SOR/93-45)

Immigration Appeal Division Rules (SOR/93-46, as amended)

Adjudication Division Rules (SOR/93-47)

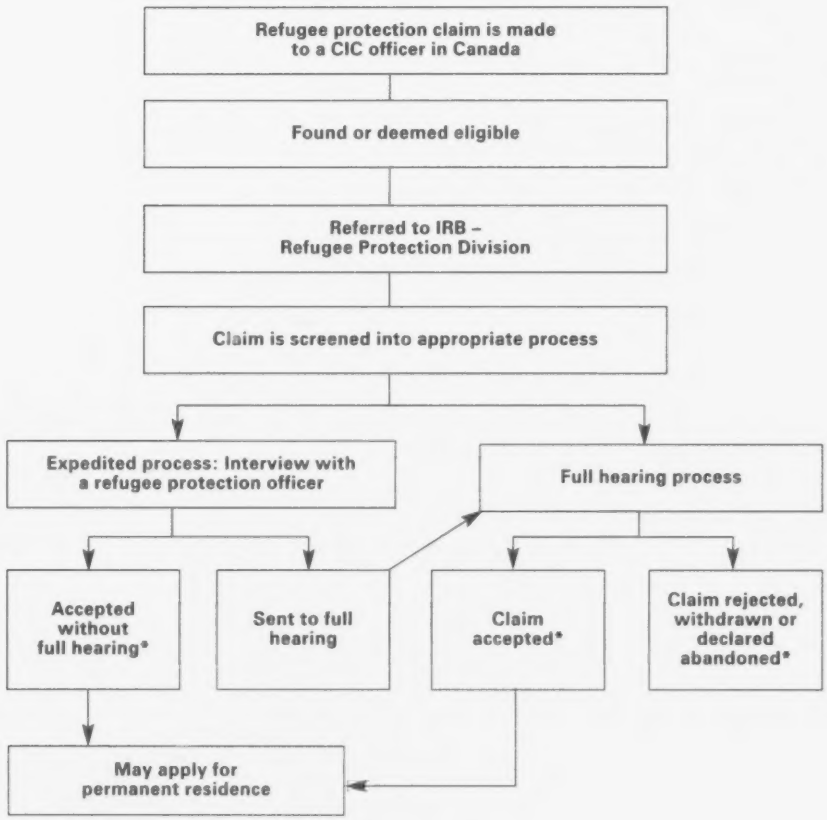
Further Information

For further information on the IRB, visit the IRB Web site at http://www.irb.gc.ca/ or contact the Communications Division at (613) 947-0803.

** Was in force before June 28, 2002.

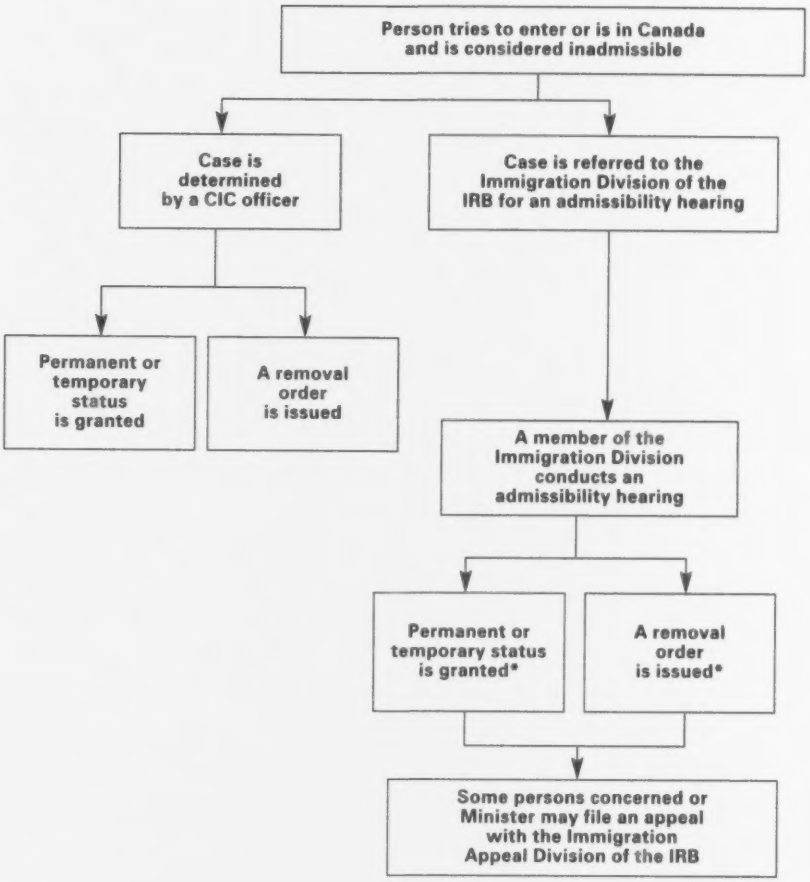
Annex 5: IRB Processes

Process for Making a Claim for Refugee Protection



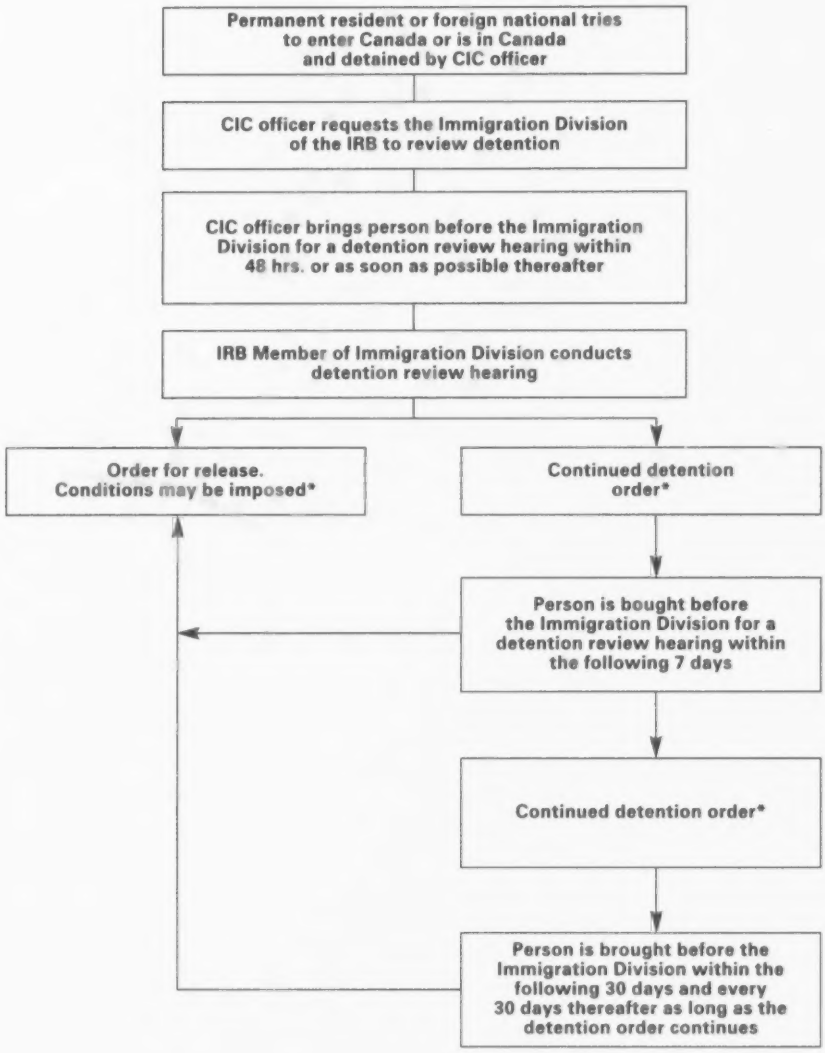
* The claimant or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision of the Refugee Protection Division.

Admissibility Hearing Process



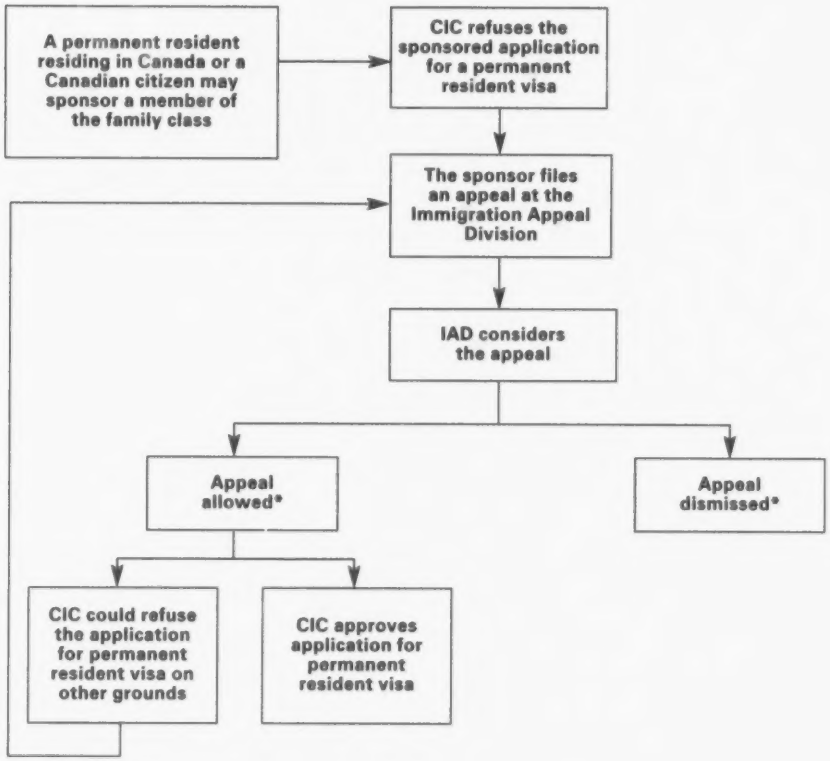
* The person concerned or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision of the Immigration Division.

Detention Review Process



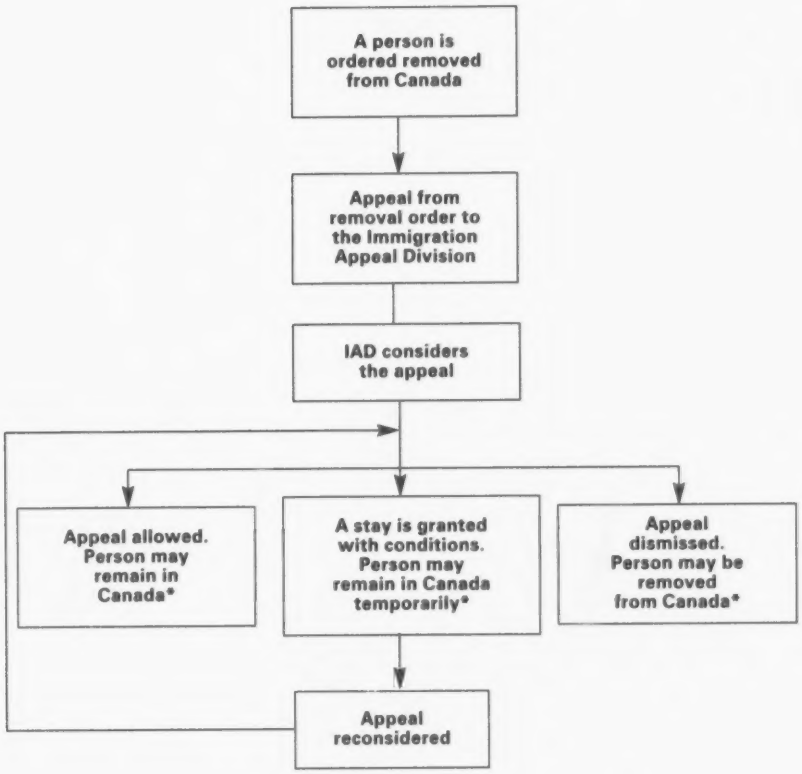
* The person concerned or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision rendered at a detention review hearing.

Sponsorship Appeal Process



* The sponsor or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision of the Immigration Appeal Division.

Removal Order Appeal Process



* The person concerned or CIC may ask the Federal Court of Canada for leave (permission) to apply for judicial review of any decision of the Immigration Appeal Division.

BUDGET DES DÉPENSES

Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Rapport sur le rendement

Pour la période se terminant
le 31 mars 2003

Canada

Les documents budgétaires

Chaque année, le gouvernement établit son Budget des dépenses, qui présente l'information à l'appui des autorisations de dépenser demandées au Parlement pour l'affectation des fonds publics. Ces demandes d'autorisations sont présentées officiellement au moyen d'un projet de loi de crédits déposé au Parlement.

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en plusieurs parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder.

Le *Rapport sur les plans et les priorités* fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes qui sont principalement axés sur une planification plus stratégique et les renseignements sur les résultats escomptés.

Le Rapport sur le rendement met l'accent sur la responsabilisation basée sur les résultats en indiquant les réalisations en fonction des prévisions de rendement et les engagements à l'endroit des résultats qui sont exposés dans le *Rapport sur les plans et les priorités*.

Le Budget des dépenses, de même que le budget du ministre des Finances, sont le reflet de la planification budgétaire annuelle de l'État et de ses priorités en matière d'affectation des ressources. Ces documents, auxquels viennent s'ajouter par la suite les Comptes publics et les rapports ministériels sur le rendement, aident le Parlement à s'assurer que le gouvernement est dûment comptable de l'affectation et de la gestion des fonds publics.

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — 2003

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.

Ce document est disponible sur le site Web du SCT à l'adresse suivante :
www.tbs-sct.gc.ca.

En vente au Canada chez votre libraire local ou par la poste auprès des
Éditions du gouvernement du Canada – TPSGC
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue BT31-4/5-2003
ISBN 0-660-62395-1

Avant-propos

Au printemps 2000, la présidente du Conseil du Trésor a déposé au Parlement le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Ce document expose clairement les mesures qu'entend prendre le gouvernement pour améliorer et moderniser les pratiques de gestion des ministères et organismes fédéraux.

En ce début de millénaire, l'approche utilisée par le gouvernement pour offrir ses programmes et services aux Canadiens et aux Canadiennes se fonde sur quatre engagements clés en matière de gestion. Tout d'abord, les ministères et les organismes doivent reconnaître que leur raison d'être est de servir la population canadienne et que tous leurs programmes, services et activités doivent donc être « axés sur les citoyens ». Deuxièmement, le gouvernement du Canada s'engage à gérer ses activités conformément aux valeurs les plus élevées de la fonction publique. Troisièmement, dépenser de façon judicieuse, c'est dépenser avec sagesse dans les secteurs qui importent le plus aux Canadiens et aux Canadiennes. En dernier lieu, le gouvernement du Canada entend mettre l'accent sur les résultats, c'est-à-dire sur les impacts et les effets des programmes.

Les rapports ministériels sur le rendement jouent un rôle de premier plan dans le cycle de planification, de suivi, d'évaluation ainsi que de communication des résultats, par l'entremise des ministres, au Parlement et aux citoyens. Les ministères et les organismes sont invités à rédiger leurs rapports en appliquant les principes pour l'établissement des rapports publics sur le rendement efficaces (voir le *Guide pour la préparation des rapports ministériels sur le rendement 2003* : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/02-03/guidance/gl-ld_f.asp). Selon ces derniers, un rapport ne peut être efficace que s'il présente un tableau du rendement qui soit non seulement cohérent et équilibré mais bref et pertinent. Un tel rapport doit insister sur les résultats - soit les avantages dévolus aux Canadiens et aux Canadiennes et à la société canadienne - et il doit refléter ce que l'organisation a pu contribuer à ces résultats. Il doit mettre le rendement du ministère en contexte ainsi que décrire les risques et les défis auxquels le ministère a été exposé en répondant aux attentes sur le rendement. Le rapport doit aussi souligner les réalisations obtenues en partenariat avec d'autres organisations gouvernementales et non-gouvernementales. Et comme il est nécessaire de dépenser judicieusement, il doit exposer les liens qui existent entre les ressources et les résultats. Enfin, un tel rapport ne peut être crédible que si le rendement décrit est corroboré par la méthodologie utilisée et par des données pertinentes.

Par l'intermédiaire des rapports sur le rendement, les ministères et organismes visent à répondre au besoin croissant d'information des parlementaires, des Canadiens et des Canadiennes. Par leurs observations et leurs suggestions, les parlementaires et les autres lecteurs peuvent contribuer grandement à améliorer la qualité de ces rapports. Nous invitons donc tous les lecteurs à évaluer le rapport sur le rendement d'une institution gouvernementale en se fondant sur les principes établis et à lui fournir des commentaires en vue du prochain cycle de planification et de rendement.

Le présent rapport peut être consulté sur le Site web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à l'adresse suivante : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dprf.asp

Les observations ou les questions peuvent être adressées à :
Direction de la gestion axée sur les résultats
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
L'Esplanade Laurier
Ottawa (Ontario) K1A 0R5
OU à : rma-mrr@tbs-sct.gc.ca

Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Rapport sur le rendement

Pour la période se terminant
le 31 mars 2003

Denis Coderre
Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

TABLE DES MATIÈRES

I. MESSAGE DU PRÉSIDENT **1**

II. CONTEXTE **3**

2.1 Contexte international 5

2.2 Contexte canadien 7

III. RENDEMENT PAR RÉSULTAT STRATÉGIQUE **11**

3.1 Rendre, en temps opportun, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la Loi 12

3.1.1 Réalisations à l'échelle de la CISR 13

- Mise en œuvre de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* 13
- Processus rationalisés de traitement des demandes d'asile 18
- Capacité accrue grâce à l'amélioration de la gestion des cas 19
- Qualité du processus décisionnel 22
- Plans d'action du président 25

3.1.2 Réalisations par secteur d'activité 27

- Détermination du statut de réfugié 29
- Appels en matière d'immigration 36
- Enquêtes et contrôles des motifs de détention 41

3.2 Une organisation à l'avant-garde en matière de justice administrative 45

- Perfectionnement professionnel et gestion responsable des ressources humaines 45
- Innovation et utilisation optimale de la technologie 47
- Amélioration des pratiques de gestion 48
- Reconnaissance des particuliers et des organisations sur la scène nationale et internationale 49

3.3 Être un partenaire innovateur du système d'immigration du Canada 54

- Approche intégrée à la gestion du portefeuille 54
- Relations efficaces avec les clients et les intervenants 55

IV. ANNEXES **58**

Annexe 1 : Renseignements financiers 58

Annexe 2 : Description de l'organisation et régie interne de la CISR 62

Annexe 3 : Organigramme — Commission de l'immigration et du statut de réfugié 66

Annexe 4 : Autres renseignements 67

Annexe 5 : Processus de la CISR 68

Les réfugiés et les immigrants ont toujours fait partie de l'histoire du Canada et ils continueront d'aider à façonner notre avenir.

Jeune réfugiée hongroise arrivant au Canada, vers 1957.
Star Weekly/Archives nationales du Canada

I. MESSAGE DU PRÉSIDENT

J'ai le plaisir de présenter au Parlement le Rapport sur le rendement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) pour l'exercice 2002-2003. Ce Rapport fournit de l'information équilibrée et transparente sur les résultats atteints par la CISR au moyen de ses ressources et par rapport à ses engagements.

La CISR est une organisation d'avant-garde, constituée de trois tribunaux. Elle a pour mission de rendre, avec efficacité et équité, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la Loi. Ces décisions ont une incidence directe sur la vie, la liberté et la sécurité des personnes qui comparaissent devant elle. Parallèlement, la CISR joue un rôle crucial dans la protection de l'intégrité du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés et contribue à assurer la sécurité des Canadiens. La CISR contribue directement à réaliser l'engagement qu'a pris le Canada pour appuyer le cadre international qui accorde aux réfugiés le droit de protection, tout en perpétuant notre tradition humanitaire.

L'année 2002-2003 a été marquée par d'importants changements à la CISR. La mise en oeuvre de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a constitué la priorité absolue. La nouvelle Loi a modifié considérablement toutes les fonctions décisionnelles et a ajouté de nouveaux aspects au travail de la Commission. Des efforts considérables ont été déployés dans la mise en oeuvre de la nouvelle Loi, efforts axés principalement sur l'exécution de notre engagement à continuer à rendre un nombre élevé de décisions de qualité.

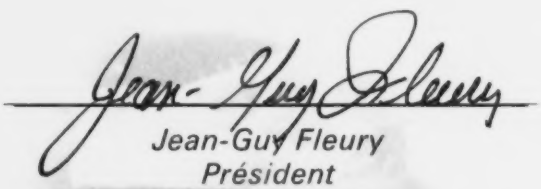
Confrontée à des modifications législatives et à une charge de travail sans précédent, la CISR a fait face au défi de réduire le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision. Grâce aux ressources à court terme et à une efficacité accrue, y compris les nouveaux processus rationalisés de gestion des demandes d'asile, la CISR a été en mesure de rendre le plus grand nombre de décisions liées aux demandes d'asile de son histoire, soit 35 400, ce qui représente une augmentation de 29 % par rapport à l'année précédente.

Il s'est avéré fondamental d'accroître la capacité décisionnelle au moyen d'améliorations de la gestion des cas et de nouveaux outils pour guider le processus décisionnel, afin d'appuyer la mise en oeuvre de la nouvelle Loi, d'augmenter le nombre de cas réglés et de maintenir la qualité des décisions. Un nouveau système de gestion des cas, qui dotera la CISR d'une infrastructure technologique d'avant-garde, est en voie de développement. Lorsque la mise en application sera terminée, ce système pourra appuyer les processus décisionnels et gérer les milliers de cas déférés. J'ai aussi mandaté chacun des

tribunaux de la CISR d'établir un Plan d'action qui définit de nouvelles orientations et de nouvelles initiatives qui, au cours des trois prochaines années, permettront d'améliorer davantage le mode de fonctionnement de la CISR et, dans certains cas, de le modifier considérablement. La CISR croit fermement que ces initiatives auront pour effet d'accroître sa capacité de gérer un volume élevé de décisions.

L'année 2003-2004 sera certainement une autre année cruciale et très stimulante pour la CISR. Nous croyons que nos efforts concertés et nos initiatives ciblées entraîneront des augmentations dans le nombre de décisions rendues et le début de réductions dans le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision, tout en nous permettant de continuer à améliorer la qualité, la cohérence et l'efficacité de nos processus décisionnels. Nous sommes toutefois parfaitement conscients de l'ampleur de la tâche qui nous attend. Nous sommes aussi conscients que notre succès quant à la réalisation de nos engagements pris envers le Parlement et les Canadiens dépend d'un ensemble de facteurs, y compris le nombre imprévisible de nouveaux cas déférés annuellement à la CISR. Notre succès est également tributaire du maintien de notre base de financement actuelle afin de nous permettre de préserver une infrastructure, un soutien et une capacité appropriés.

Le travail de la CISR s'inscrit dans un environnement international complexe et en perpétuel changement. Au Canada, cet environnement a une incidence sur les questions touchant les immigrants et les réfugiés, lesquelles se trouvent souvent à l'avant-plan des intérêts du public et des intervenants. Les enjeux — la vie, la liberté, l'équité, la justice et la sécurité — sont considérables pour ceux qui comparaissent devant la Commission. Dans cet environnement, la CISR s'emploie à servir les Canadiens en tant qu'organisation à l'avant-garde en matière de justice administrative. Les employés et décideurs de la CISR ont manifesté leur engagement indéfectible au respect du principe selon lequel chaque personne mérite un traitement juste et efficace, conformément à la Loi. Nous continuerons dans cette voie.



Jean-Guy Fleury
Président

II. CONTEXTE

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) est une organisation indépendante qui se compose de trois tribunaux administratifs. Sa mission consiste à rendre, avec efficacité et équité, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)[1].

La CISR rend compte de ses activités au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada. La CISR s'engage à offrir aux particuliers des services de justice administrative efficaces et adaptés à leurs besoins et à assurer le traitement équitable de toutes les personnes qui comparaissent devant elle. Chacun des trois tribunaux de la CISR est indépendant, a ses propres décideurs et a son propre mandat :

- le tribunal de la Protection des réfugiés statue sur les demandes d'asile présentées au Canada;
- le tribunal d'Appel de l'immigration tranche les appels interjetés contre le refus des demandes de parrainage au titre du regroupement familial, contre certaines mesures de renvoi ainsi que contre des décisions touchant l'obligation de résidence; il tranche également les appels interjetés par le ministre contre des décisions rendues à l'issue des enquêtes;
- le tribunal de l'Immigration tient des enquêtes afin de déterminer si une personne peut entrer et séjourner au Canada et contrôle les motifs de détention de personnes détenues par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) pour des raisons d'immigration.

À titre d'organisation responsable d'appliquer la justice administrative, la CISR souscrit au principe de justice naturelle[2]. Chaque année, la CISR rend des milliers de décisions, après examen approfondi de la preuve présentée dans chaque cas, en conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'issue de ces décisions a une incidence directe sur la vie des personnes qui

Chaque année, la CISR rend des milliers de décisions — ces décisions ont une incidence directe sur la vie, la liberté et la sécurité des personnes qui comparaissent devant ses tribunaux.

[1] La LIPR a remplacé la *Loi sur l'immigration* le 28 juin 2002.

[2] La justice naturelle est un principe de droit qui exige des tribunaux administratifs, comme la CISR, de respecter les principes d'équité en matière de procédure pour rendre des décisions. L'omission de respecter les règles de justice naturelle peut entraîner l'annulation de la décision. La justice naturelle comporte deux grandes règles : (1) une personne doit connaître les preuves à réfuter et avoir la possibilité de se faire entendre et (2) le décideur doit être impartial.

comparaissent devant la CISR. Des décisions éclairées, rendues en temps opportun, permettent de contribuer à l'intégrité générale du système canadien d'immigration et de protection des réfugiés et à la sécurité des Canadiens.

Le travail de la CISR contribue directement à la société et aux valeurs canadiennes de la manière suivante :

- En déterminant qui est une personne à protéger et qui ne l'est pas, la CISR contribue à réaliser l'engagement qu'a pris le Canada d'appuyer un cadre international, établi par les Nations Unies, qui accorde aux réfugiés de tels droits. Cette protection s'inscrit dans la tradition humanitaire du Canada et exprime deux principales valeurs : la compassion et l'équité. En outre, cette protection est l'un des volets des activités et de l'aide humanitaire du Canada sur la scène internationale en matière de réinstallation et de parrainage des réfugiés;
- Les citoyens canadiens et les résidents permanents qui vivent au Canada peuvent présenter à CIC une demande de parrainage au titre du regroupement familial. En offrant un mécanisme d'appel pour les cas de parrainage refusés, la CISR contribue à l'équité du processus de traitement de ces cas;
- En menant des enquêtes et des appels contre des mesures de renvoi à l'égard de personnes soupçonnées d'avoir enfreint la LIPR et en contrôlant les motifs de détention des personnes détenues par CIC pour des raisons d'immigration, la CISR joue un rôle important dans l'équilibre entre les droits individuels et la sécurité des Canadiens.

En exécutant son mandat, la CISR favorise l'atteinte des objectifs du gouvernement visant à établir des collectivités fortes, sûres et ouvertes à la diversité et à l'innovation. Les réfugiés et les immigrants contribuent directement à créer de telles collectivités.

La CISR fonctionne dans un contexte plus vaste en remplissant son mandat et compte sur ses partenariats et ses relations clés avec certaines organisations et certains particuliers. La CISR a une importante relation avec CIC[3], à qui incombe la responsabilité principale du portefeuille de l'immigration et de la protection des réfugiés. CIC est chargé d'appliquer la politique relative aux immigrants et aux réfugiés, y compris la sélection, l'admission et l'intégration des nouveaux arrivants dans la société canadienne, et d'appliquer la LIPR.

Chaque année, le ministre de CIC dépose devant le Parlement un rapport qui comporte les niveaux d'immigration prévus pour l'exercice suivant. Les niveaux globaux d'immigration incluent différentes catégories d'immigrants, et les réfugiés représentent un groupe limité, mais important. À l'issue des décisions favorables rendues par la CISR à l'égard des demandes d'asile, les réfugiés peuvent obtenir le statut de résident permanent et, ultérieurement, leur citoyenneté. De même, les immigrants qui rejoignent des membres de leur famille représentent une tranche

[3] Pour de plus amples renseignements sur CIC, voir http://www.cic.gc.ca.

importante de l'immigration annuelle au Canada.

La totalité des demandes d'asile, des contrôles des motifs de détention et des enquêtes sont déférés à la CISR par CIC. Une fois que la CISR a rendu sa décision, CIC poursuit son propre traitement des cas conformément à son mandat et à ses responsabilités[4]. La CISR et CIC travaillent de concert sur des questions d'administration et de procédure liées au portefeuille global, mais l'indépendance institutionnelle de la CISR et de ses décideurs est respectée et préservée.

La CISR mise sur des relations efficaces avec les intervenants qui jouent un rôle dans les procédures. À cette fin, elle a constitué un forum national d'intervenants clés[5]. Pour leur part, les bureaux régionaux et de district entretiennent des relations avec des groupes d'intervenants locaux. Par ailleurs, la CISR travaille avec des partenaires internationaux dans le cadre de diverses tribunes. Ces relations permettent à la CISR de tirer profit des connaissances des tiers, de se maintenir à l'avant-garde des tendances internationales sur le plan de la protection des réfugiés et de partager des pratiques exemplaires.

La CISR exécute son mandat dans un contexte international et national en perpétuel changement, qui engendre des risques, des opportunités et des changements à la CISR. Par exemple, des conflits entraînent des mouvements de réfugiés, ce qui se répercute sur le nombre de demandes d'asile présentées au Canada. La nouvelle Loi a établi les tribunaux à un seul décideur comme étant la norme pour les audiences sur les demandes d'asile, ce qui a permis d'accroître la capacité décisionnelle de la CISR. Les facteurs décrits dans les sections suivantes ont collectivement façonné le contexte dans lequel la CISR a réalisé ses engagements en 2002-2003.

2.1 CONTEXTE INTERNATIONAL

Le contexte international a surtout une incidence sur le volet Protection des réfugiés du mandat de la CISR. En fait, le système canadien de protection des réfugiés repose sur des obligations juridiques internationales[6]. En tant que signataire de conventions internationales, le Canada s'est engagé à protéger les personnes qui craignent avec raison d'être persécutées dans leur pays du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions

[4] Pour de plus amples renseignements sur les processus de la CISR, voir l'annexe 5.

[5] Des renseignements supplémentaires sur les intervenants figurent dans la section intitulée *Relations efficaces avec les clients et les intervenants.*

[6] Les principales conventions dont le Canada est signataire incluent la *Convention relative au statut des réfugiés* (Convention des Nations Unies de 1951) (http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/o_c_ref_fr.htm) et le *Protocole relatif au statut des réfugiés* (1967) (http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/o_p_ref_fr.htm); le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (1966) (http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.htm); et la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (1984). (http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/h_cat39_fr.htm).

politiques. En outre, le Canada protège les personnes exposées au risque de torture, à une menace à leur vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités. En rendant des décisions à l'égard de demandes d'asile, la CISR contribue directement à réaliser ces engagements internationaux.

Depuis quelques années, les migrations accrues à l'échelle mondiale et les changements et événements sur la scène internationale ont influé sur le contexte dans lequel la protection des réfugiés est accordée. Par exemple, le terrorisme international exerce une influence sur ce contexte. On prévoit que les facteurs suivants[7], entre autres, continueront à exercer une influence :

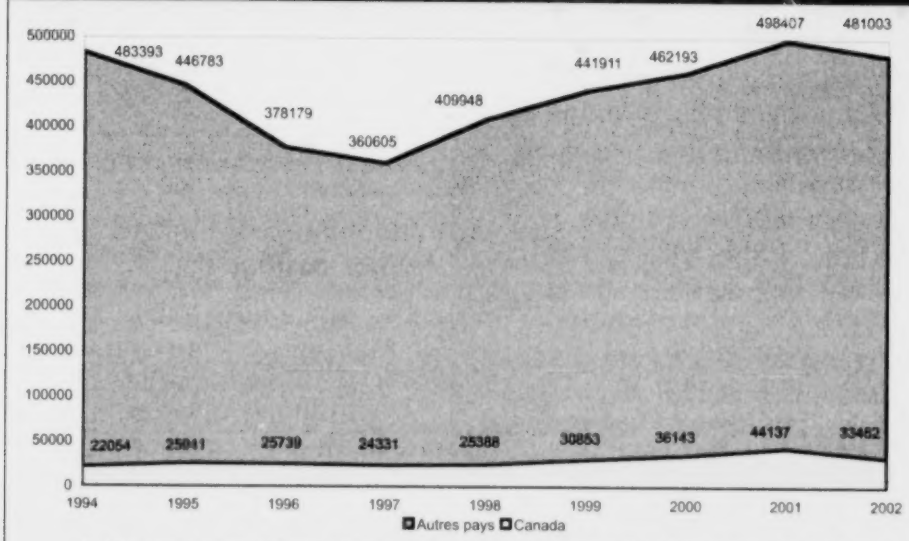
- des formes nouvelles et insidieuses de persécution;
- la prolifération des conflits entraînant des migrations massives;
- la nature prolongée de situations sans issue qui entraînent des mouvements de réfugiés;
- la hausse des exils prolongés;
- la hausse marquée du trafic de clandestins à des fins lucratives;
- l'abus des systèmes d'asile.

En 2002-2003, il y a eu d'importants mouvements de population partout au monde. Au début de 2002, quelque 20 millions de personnes, soit une personne sur 300 dans le monde, étaient considérées comme des « personnes relevant de la compétence » du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

À l'instar des autres pays qui accueillent les réfugiés, le Canada est directement touché par ces mouvements de réfugiés, qui peuvent varier énormément d'une année à l'autre. La figure 2.1 brosse un tableau de la fluctuation des réfugiés depuis 1994. Dans les dernières années, le nombre de personnes qui ont demandé l'asile au Canada a augmenté considérablement, comme cela a été le cas dans bon nombre d'autres pays occidentaux. L'an dernier, par exemple, le nombre de nouvelles demandes d'asile au Canada dépassait de plus de 55 % la moyenne historique établie entre la moitié et la fin des années 1990. De même, le flux de réfugiés a plus que doublé en France entre 1998 et 2001 et a de nouveau grimpé de 7 % en 2002. Pour sa part, la Suède a connu une augmentation de 52 % entre 2001 et 2002. Par ailleurs, le Royaume-Uni a reçu plus de 29 000 demandes d'asile durant l'été 2002, un nombre sans précédent pour un trimestre, bien que le nombre de demandes d'asile ait commencé à diminuer en 2003. L'une des façons de réagir de ces pays a été de consacrer des ressources additionnelles à la charge de travail accrue.

[7] *Global Consultations on International Protection*, Mise à jour : 1er août 2002 (en anglais seulement) http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf-tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id =3d4928164.

Figure 2.1
Demandes d'asile reçues – 1994 à 2002
Canada et autres pays d'accueil de réfugiés*



* « Autres pays d'accueil de réfugiés » incluent 14 États de l'Europe de l'Ouest, ainsi que les Etats-Unis et l'Australie, qui, avec le Canada, forment le Groupe des consultations intergouvernementales (GCI) sur les politiques d'asile, de reconnaissance du statut de réfugié et de migration en Europe, en Amérique du Nord et en Australie.

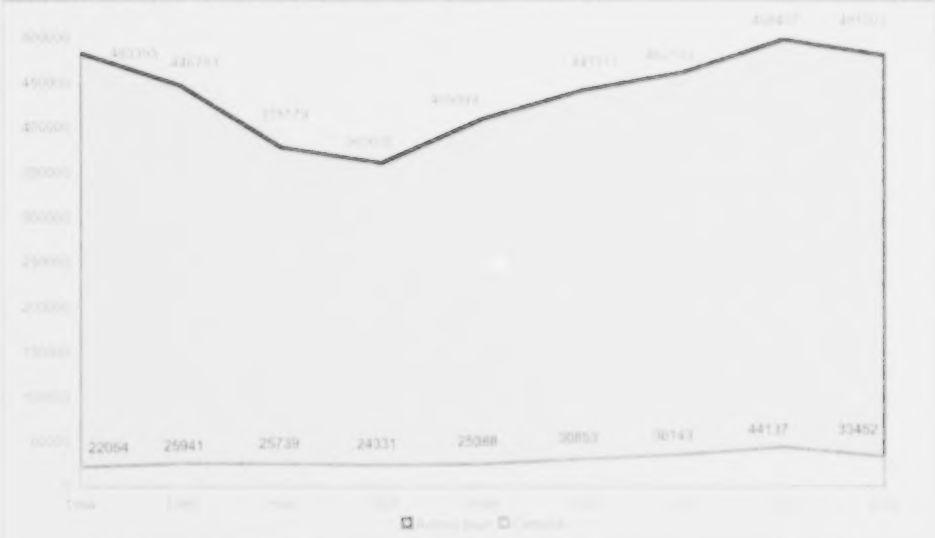
Source: GCI (Août 2003)

Le défi en matière de protection des réfugiés pour tout pays d'accueil consiste à traiter de façon équitable et efficace les personnes à protéger, par opposition aux personnes qui demandent l'asile pour d'autres raisons, dans le but de passer outre aux autres voies régulières d'immigration, par exemple. Ce défi n'est pas l'apanage du Canada, d'où l'importance de la collaboration avec la communauté internationale et de la participation dans ses activités afin de prévenir l'abus des systèmes d'asile, de renforcer la confiance dans les systèmes d'immigration et de protection des réfugiés et d'être conscient des dimensions des tendances internationales.

2.2 CONTEXTE CANADIEN

En 2002-2003, la CISR a fait face à des changements et à des exigences uniques attribuables au contexte canadien. Elle a été aux prises avec la charge de travail la plus lourde de son histoire. Parallèlement, elle traversait une période de transition en raison de la nouvelle Loi et d'importantes améliorations aux méthodes de gestion des cas. L'année a également été marquée par l'intérêt accru du public et des intervenants à l'égard du travail de la CISR en raison de la nouvelle Loi et des préoccupations continues que suscite la sécurité des Canadiens.

Figure 2.1
Demandes d'asile reçues – 1994 à 2002
Canada et autres pays d'accueil de réfugiés*



Le défi en matière de protection des réfugiés pour tout pays d'accueil consiste à traiter de façon équitable et efficace les personnes à protéger, par opposition aux personnes qui demandent l'asile pour d'autres raisons, dans le but de passer outre aux autres voies régulières d'immigration, par exemple. Ce défi n'est pas l'apanage du Canada, d'où l'importance de la collaboration avec la communauté internationale et de la participation dans ses activités afin de prévenir l'abus des systèmes d'asile, de renforcer la confiance dans les systèmes d'immigration et de protection des réfugiés et d'être conscient des dimensions des tendances internationales.

2.2 CONTEXTE CANADIEN

En 2002-2003, la CISR a fait face à des changements et à des exigences uniques attribuables au contexte canadien. Elle a été aux prises avec la charge de travail la plus lourde de son histoire. Parallèlement, elle traversait une période de transition en raison de la nouvelle Loi et d'importantes améliorations aux méthodes de gestion des cas. L'année a également été marquée par l'intérêt accru du public et des intervenants à l'égard du travail de la CISR en raison de la nouvelle Loi et des préoccupations continues que suscite la sécurité des Canadiens.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) constitue la première réforme complète de la législation canadienne en matière d'immigration depuis 25 ans. La nouvelle Loi a obligé la CISR à apporter des changements dans chaque secteur de ses activités et à préparer tout son personnel à sa mise en œuvre. Une fois l'entrée en vigueur de la LIPR le 28 juin 2002, la CISR s'est employée à intégrer les modifications législatives dans ses activités quotidiennes. La section intitulée *Mise en œuvre de la nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* présente un portrait global du travail qu'a nécessité la mise en œuvre de la nouvelle Loi et l'adaptation au nouveau cadre législatif.

Charge de travail sans précédent

En 2002-2003, les pressions découlant de la charge de travail ont été les plus fortes à la CISR, particulièrement en ce qui concerne les demandes d'asile. Malgré la légère baisse dans le nombre de demandes d'asile déférées à la CISR en 2002-2003, l'année a commencé avec un nombre sans précédent de demandes d'asile en attente d'une décision, soit près de 49 000 en avril 2002. Ce nombre a donc plus que doublé d'avril 2000 à avril 2002, un nombre record de demandes d'asile ayant été reçues.

Par ailleurs, le nombre d'appels interjetés en matière d'immigration, qui a augmenté considérablement à la fin des années 1990, est demeuré élevé. Enfin, bien que le nombre d'enquêtes et de contrôles des motifs de détention ait légèrement diminué, la charge de travail est demeurée élevée étant donné que les nouvelles dispositions de la LIPR exigent qu'une évaluation plus approfondie soit menée en matière de sécurité.

Préoccupations accrues liées à la sécurité publique

En raison du nouveau contexte de sécurité publique au Canada et du fait que le système canadien d'immigration et de protection des réfugiés suscite de plus en plus d'intérêt et éveille l'attention du public, on s'intéresse davantage au travail de la CISR. Ce contexte a influé sur la façon dont le Canada et les États-Unis gèrent les modalités à la frontière, les questions de sécurité constituant maintenant un facteur plus important qui se répercute sur le déplacement des gens entre nos frontières communes. Dans le cadre du programme global de sécurité nationale du gouvernement du Canada, le budget fédéral de décembre 2001 a accordé des fonds à court terme à la CISR pour une période légèrement supérieure à deux ans, à compter du début de 2002. Grâce à ces ressources à court terme, la CISR a mis en œuvre, en 2002-2003, de nouveaux processus rationalisés de gestion des demandes d'asile et a accru le nombre de ses décideurs et employés qui interviennent dans la préparation des cas. La CISR a ainsi pu augmenter sa capacité de régler les demandes d'asile et, ultérieurement,

de réduire le nombre élevé de demandes d'asile en attente d'une décision.

Les nouveaux processus rationalisés[8] de gestion des demandes d'asile permettent l'identification des risques potentiels en matière de sécurité à un stade plus précoce au moyen de la coordination des activités avec le Service canadien du renseignement de sécurité et CIC, facilitent la planification de la préparation des cas et accélèrent la mise au rôle des audiences à la CISR. La sécurité et l'efficacité vont de pair : la prise de décisions éclairées, en temps opportun, à l'égard des enquêtes, des contrôles des motifs de détention et des demandes d'asile contribue à accroître la sécurité au Canada.

Engagement accru à l'égard du public

En plus des nouvelles préoccupations en matière de sécurité nationale, l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi a également contribué à accroître l'intérêt du public à l'égard du travail de la CISR en 2002-2003. Ce nouveau contexte a obligé la CISR à renforcer ses communications externes et à continuer de s'employer à devenir une organisation plus ouverte et transparente.

En déterminant qui est une personne à protéger et qui ne l'est pas, la CISR contribue à respecter l'engagement qu'a pris le Canada d'appuyer un cadre international établi par les Nations Unies qui accorde aux réfugiés le droit à la proctection.

[8] Ces processus sont décrits en détail dans la section *Processus rationalisés de traitement des demandes d'asile*.

Une fierté à partager, un avenir à forger

Au coeur des traditions humanitaires canadiennes

III. RENDEMENT PAR RÉSULTAT STRATÉGIQUE

Le personnel de l'ensemble des secteurs de la CISR a répondu aux exigences uniques de l'exercice 2002-2003. L'engagement pris par la CISR de continuer de rendre un nombre élevé de décisions de qualité est demeuré prioritaire tout au long de l'année malgré les pressions liées à la charge de travail. La CISR a mis en œuvre des plans et des initiatives en vue de satisfaire aux exigences uniques et, par le fait même, d'appuyer chacun de ses trois résultats stratégiques à long terme :

- rendre, en temps opportun, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la Loi;
- être une organisation à l'avant-garde en matière de justice administrative;
- être un partenaire innovateur du système d'immigration du Canada.

Ces résultats stratégiques découlent des principaux engagements de la CISR en matière de résultats présentés à la figure 3.1. Le tableau affiche également les facteurs qui témoigneront de la réalisation de ces engagements.

Les sections qui suivent exposent les réalisations en fonction des engagements pris à l'égard de chacun des trois résultats stratégiques.

Figure 3.1
Principaux engagements en matière de résultats

Résultats stratégiques à long terme de la CISR à l'intention des Canadiens :	**Ce qui se manifeste par :**
1. Rendre, en temps opportun, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la Loi	❑ des améliorations à la gestion des cas ❑ la qualité des décisions ❑ le nombre de décisions infirmées par la Cour fédérale ❑ le nombre de cas réglés ❑ le nombre et l'antériorité des cas en attente d'une décision ❑ le délai moyen de traitement ❑ le coût par cas
2. Être une organisation à l'avant-garde en matière de justice administrative	❑ le perfectionnement professionnel et la gestion responsable des ressources humaines ❑ l'utilisation novatrice et optimale de la technologie ❑ des pratiques de gestion améliorées ❑ la reconnaissance des particuliers et des organisations, au Canada et à l'étranger
3. Être un partenaire innovateur du système d'immigration du Canada	❑ une approche intégrée de la gestion du portefeuille ❑ les relations efficaces avec les clients et les intervenants

3.1 RENDRE, EN TEMPS OPPORTUN, DES DÉCISIONS ÉCLAIRÉES SUR DES QUESTIONS TOUCHANT LES IMMIGRANTS ET LES RÉFUGIÉS, CONFORMÉMENT À LA LOI

Le principal objectif de la CISR, suivant le mandat que lui confère la Loi, est de rendre, en temps opportun, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la Loi. Ces décisions, qui influent directement sur la vie de toutes les personnes qui comparaissent devant la CISR chaque année, passent par un examen poussé à la lumière des circonstances de chaque cas. Tout en augmentant le nombre total de décisions rendues en 2002-2003 grâce à la prise de mesures d'efficience, la CISR a continué de veiller à traiter toutes les personnes qui comparaissent devant elle avec équité, dignité et respect. Ainsi, elle doit reconnaître le fait que des personnes peuvent avoir vécu des expériences très difficiles et prendre soin de respecter les diverses cultures des gens qui comparaissent devant elle.

La section 3.1.1 présente les réalisations à l'échelle de la CISR par rapport aux priorités établies pour l'exercice 2002-2003. La section 3.1.2 fait état des résultats obtenus par les trois secteurs d'activité liés au processus décisionnel :

- Détermination du statut de réfugié;
- Appels en matière d'immigration;
- Enquêtes et contrôles des motifs de détention[9].

3.1.1 RÉALISATIONS À L'ÉCHELLE DE LA CISR

À l'appui de ce résultat stratégique fondamental qui consiste à rendre, en temps opportun, des décisions éclairées, la CISR a établi quatre grandes priorités pour 2002-2003 qui ont exigé la contribution de tous les secteurs de l'organisation :

- mettre en œuvre la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*;
- mettre en place des processus rationalisés de traitement des demandes d'asile;
- accroître la capacité décisionnelle en améliorant la gestion des cas;
- se concentrer sur la qualité du processus décisionnel.

Outre les priorités prévues précitées, durant le dernier semestre de 2002-2003, la CISR s'est donnée une nouvelle priorité absolue : élaborer le Plan d'action du président pour le tribunal de la Protection des réfugiés. Ce Plan d'action constitue le fondement d'une transformation importante dans la façon dont l'organisation gère les demandes d'asile. Des plans d'action ont également été élaborés pour le tribunal des Appels de l'immigration et le tribunal de l'Immigration.

Mise en œuvre de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*

La nouvelle Loi a modifié profondément toutes les fonctions décisionnelles de la CISR et a ajouté d'importantes nouvelles dimensions à son travail. La mise en œuvre de la nouvelle Loi a constitué la priorité absolue en 2002-2003.

Au premier trimestre de l'année, la CISR a complété ses derniers grands préparatifs en vue d'être prête pour faire face aux vastes changements apportés à ses activités et équiper tout le personnel et les intervenants des connaissances et des outils nécessaires. Pendant le reste de l'année, la CISR s'est employée à appliquer les nouvelles dispositions législatives, à intégrer les changements dans ses activités et à faire le suivi des activités afin de relever et de régler toute nouvelle question.

La présente section expose :

- ce qu'a signifié la mise en œuvre de la nouvelle Loi pour la CISR;

[9] Le titre actuel de ce secteur d'activité est *Enquêtes et examens des motifs de détention*, selon la terminologie de l'ancienne Loi. Au cours du prochain exercice, la CISR prévoit proposer au Secrétariat du Conseil du Trésor de changer le titre de ce secteur d'activité à *Enquêtes et contrôles des motifs de détention*, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

- comment la CISR s'est préparée en vue de la mise en œuvre;
- les mesures prises pour appuyer la transition vers le nouveau cadre législatif.

Ce qu'a signifié la mise en œuvre de la nouvelle Loi pour la CISR

La nouvelle Loi a consolidé la prise de décisions en matière d'asile à la CISR en exigeant que les décideurs rendent des décisions suivant les obligations internationales et nationales relativement à deux nouveaux motifs. Sous le régime de l'ancienne Loi, pour déterminer si le demandeur d'asile était bel et bien un réfugié au sens de la Convention[10], les décideurs de la CISR devaient évaluer s'il nécessitait une protection parce qu'il craignait avec raison, dans son propre pays, d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques. Sous le régime de la nouvelle Loi, les décideurs de la CISR doivent également déterminer si en cas de renvoi dans son pays, une personne est exposée au risque de torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités. Sous le régime de l'ancienne Loi, la responsabilité de rendre des décisions fondées sur ces derniers motifs incombait à CIC.

En raison de cet important changement, les décideurs de la CISR du secteur de la protection des réfugiés doivent maintenant élargir la portée de leur enquête afin d'obtenir l'information requise pour rendre leurs décisions en fonction des nouveaux motifs. Ils ont dû apprendre à maîtriser des domaines du droit international et du droit interne qui sont nouveaux pour la CISR. Dans certains cas, le personnel de la CISR doit pousser les travaux de préparation et la recherche préalables à l'audience afin d'explorer en profondeur une gamme élargie de questions de droit et de preuve.

Par ailleurs, aux termes de la nouvelle Loi, la majorité des demandes d'asile sont entendues par un décideur siégeant seul. La CISR avait de plus en plus recours à des tribunaux constitués d'un seul commissaire sous le régime de l'ancienne Loi, qui prévoyait une telle possibilité avec le consentement du demandeur d'asile. Maintenant que les tribunaux à un seul décideur sont devenus la norme sous le régime de la nouvelle Loi, la CISR a dû s'assurer que tous les décideurs étaient bien préparés pour entendre et trancher seuls les demandes d'asile.

La CISR a également dû se préparer pour que ses décideurs puissent entendre une nouvelle catégorie d'appels interjetés contre les décisions constatant le non-respect de l'obligation de résidence rendues à l'étranger par CIC à l'égard de résidents permanents. Pour traiter ce nouveau type d'appel, les décideurs doivent déterminer quels facteurs prendre en considération pour évaluer les motifs d'ordre humanitaire et doivent également tenir compte des dispositions transitoires pour les résidents

[10] Réfugié en vertu de la *Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut de réfugié*.

permanents qui pourraient avoir quitté le Canada sous le régime de l'ancienne Loi.

Dans les appels en matière de parrainage, la CISR doit maintenant traiter un nouveau membre de la catégorie du regroupement familial — le conjoint de fait ou le partenaire conjugal qui a été parrainé par un citoyen canadien ou un résident permanent. Dans ces cas, les décideurs doivent déterminer si le conjoint ou le partenaire répond à la définition de conjoint de fait ou de partenaire conjugal sous le régime de la nouvelle Loi.

Des dispositions de la nouvelle Loi influent sur la procédure des enquêtes et des contrôles des motifs de détention. Les décideurs doivent maintenant prendre en considération des facteurs tels que la sécurité nationale et la sécurité d'autrui pour déterminer s'il y a lieu de communiquer ou non des renseignements de nature délicate à la personne visée par l'instance. Sous le régime de l'ancienne Loi, le ministre de CIC ne soumettait pas nécessairement les questions de sécurité à l'examen des décideurs de la CISR. CIC devait communiquer cette information à la personne visée s'il voulait que le décideur de la CISR en tienne compte.

Sous le régime de la nouvelle Loi, le ministre peut, par mesure de sécurité, demander à la CISR l'interdiction de divulguer des renseignements de nature délicate dans les enquêtes et les contrôles des motifs de détention. (Cette procédure peut aussi s'appliquer dans les cas d'appel de l'immigration.) Une telle demande est présentée lorsque le ministre est d'avis que la personne visée est interdite de territoire au Canada pour des raisons de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux, pour grande criminalité ou criminalité organisée, et lorsque le ministre détient des renseignements très secrets à l'appui des allégations. Pour trancher pareille demande, la CISR suit une procédure similaire à celle appliquée par la Cour fédérale lorsqu'elle détermine le caractère raisonnable des « attestations de sécurité ». Le décideur doit déterminer s'il est en possession de renseignements dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et en tenir compte pour rendre sa décision. Dans les cas faisant intervenir des renseignements confidentiels, les décideurs doivent examiner les renseignements et autres éléments de preuve en l'absence de la personne concernée et de son conseil.

Sous le régime de la nouvelle Loi, les décideurs ont dû appliquer un critère plus rigoureux pour déterminer s'il y a lieu de mettre en liberté certaines personnes, c'est-à-dire dans les cas où un demandeur pourrait être interdit de territoire pour des raisons de sécurité ou pour violation des droits humains ou internationaux. Les décideurs peuvent ordonner la mise en liberté d'une personne, à moins d'être convaincus que le ministre prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner que cette personne est interdite de territoire pour un des motifs susmentionnés.

La nouvelle Loi ajoute également à la complexité des délibérations tenues dans le cadre des enquêtes. Les décideurs doivent maintenant déterminer si des

personnes sont interdites de territoire parce qu'elles se seraient livrées, dans le cadre de la criminalité transnationale, à des activités telles que le passage de clandestins, le trafic de personnes et le recyclage des produits de la criminalité. En raison de cette nouvelle disposition, les décideurs ont dû se familiariser avec le droit international et national, approfondir leurs connaissances sur les enjeux internationaux et étendre la portée de leur enquête.

Comment la CISR s'est préparée en vue de la mise en œuvre

Au premier trimestre de 2002-2003, la CISR a terminé ses derniers grands préparatifs pour s'assurer d'être prête à mettre en œuvre les grandes modifications à apporter à ses activités, à former et à outiller le personnel et à informer les intervenants partout au pays. La CISR était prête pour la mise en œuvre de la Loi le 28 juin 2002.

Le travail de préparation de la CISR a débuté l'année précédente, a touché tous les secteurs et a largement mis à profit les connaissances et la compétence du personnel de la CISR. Il consistait, entre autres, à :

- rédiger de nouvelles règles[11], pour chaque tribunal de la CISR. Ces règles, rédigées dans un langage clair et simple, établissent le cadre des pratiques et des procédures qui permettent d'assurer le traitement équitable et efficace de chaque cas;
- donner aux décideurs et aux employés la formation et les cours sur les nouvelles dispositions de la Loi. La CISR a notamment élaboré des documents d'interprétation, des documents juridiques et des avis juridiques afin d'aider le personnel à comprendre et à interpréter la nouvelle Loi, ses règles et son règlement;
- mettre à niveau les systèmes d'information pour appuyer les changements liés à la LIPR;
- concevoir de nouveaux formulaires simplifiés, des trousses d'information, des manuels, des guides législatifs et des brochures à l'intention des employés, des intervenants et du public, en remplacement de toute la documentation existante, et élaborer du nouveau matériel de formation à l'intention des intervenants;
- renforcer les communications afin d'assurer l'efficacité des échanges d'information entre le personnel, les intervenants et le public. La CISR a notamment remodelé son site Web (http://www.cisr.gc.ca) afin de faciliter et d'accélérer l'accès aux documents, et a organisé des réunions régionales et nationales avec les intervenants afin de planifier, d'échanger et de régler des questions liées à la mise en œuvre de la Loi;
- renforcer les efforts déployés en vue de surveiller les tendances en matière décisionnelle et de cerner les besoins supplémentaires en formation découlant des modifications législatives.

[11] Pour obtenir de plus amples renseignements sur les règles de la CISR, voir http://www.cisr.gc.ca/fr/apropos/regles/index_f.htm.

Mesures prises pour appuyer la transition vers le nouveau cadre législatif

Dans le cadre d'une stratégie globale de gestion dans un nouveau contexte législatif, la CISR a surveillé étroitement l'application des nouvelles dispositions législatives, a aussitôt cerné les nouveaux enjeux et a adopté rapidement les mesures nécessaires. Compte tenu de l'étendue des modifications découlant du nouveau cadre législatif, la CISR a dû s'adapter en intégrant et en consolidant les changements dans ses activités quotidiennes. La CISR a dû établir de nouveaux précédents pour continuer d'assurer la cohérence et la qualité du processus décisionnel.

L'adaptation au nouveau cadre législatif a pris diverses formes :

- des discussions et des réunions continues pour permettre les échanges d'expériences et de connaissances entre les décideurs relativement aux nouvelles dispositions législatives, afin de cerner les nouveaux enjeux et les solutions et d'établir des pratiques communes;
- la formation sur mesure du personnel de la CISR qui intervient dans le processus décisionnel afin de continuer à contribuer et à renforcer la base de connaissances requises pour appuyer l'application uniforme de la nouvelle Loi et l'adoption de pratiques communes;
- l'interprétation juridique des nouvelles dispositions législatives, l'élaboration d'avis juridiques et de documents d'interprétation ainsi que la révision des projets de décision sur certaines questions juridiques afin d'assurer une compréhension commune des nouvelles dispositions par tout le personnel;
- des procédures et des pratiques révisées concernant les nouveaux types de cas;

- des communications continues avec les intervenants, particulièrement ceux qui participent aux audiences, pour s'assurer de donner à toutes les parties l'information nécessaire pour jouer leur rôle efficacement dans les procédures. Parmi les outils de communication utilisés pour atteindre les intervenants, on compte, entre autres, le site Web de la CISR, des séances d'information, des réunions, des bulletins et de la correspondance;
- l'établissement d'un processus permettant aux décideurs qui président les auditions des appels de l'immigration de rencontrer les conseils préalablement à l'audience afin de discuter des répercussions possibles de la nouvelle Loi, des règles et du règlement, et de cerner les problèmes et de les résoudre;
- la mise sur pied d'un groupe de travail chargé de surveiller les répercussions de l'application des nouveaux motifs regroupés dans le secteur de la protection des réfugiés;
- au cours des quatre premiers mois de la mise en œuvre de la LIPR, l'attribution de temps au début des audiences sur la protection des réfugiés pour expliquer les nouveaux motifs et l'application des nouvelles règles.

Selon les dispositions transitoires prévues dans la LIPR, les cas de protection des réfugiés pour lesquels le tribunal avait commencé à recevoir des éléments de preuve sous le régime de l'ancienne Loi devaient être examinés en fonction des dispositions de l'ancienne Loi. La CISR a mis en œuvre, durant l'année, une stratégie visant à traiter rapidement ces cas afin d'éliminer les difficultés associées au fait de fonctionner sous le régime de l'ancienne et de la nouvelle Loi. Avant la fin de l'année, la CISR avait finalisé la majorité des cas de protection des réfugiés qui devaient être examinés sous l'ancienne Loi.

Les dispositions transitoires visant les appels de l'immigration étaient fondées sur la date de dépôt de l'appel, ce qui signifie que la plupart des audiences tenues en 2002-2003 l'ont été sous l'ancienne Loi.

Processus rationalisés de traitement des demandes d'asile

En 2002-2003, la CISR avait comme deuxième priorité d'appliquer des processus rationalisés de gestion des demandes d'asile. Avec les nouvelles ressources à court terme, elle a mis en œuvre les nouveaux processus rationalisés de traitement qui avaient été élaborés au cours de l'hiver 2002 afin de répondre à la hausse sans précédent du nombre de demandes d'asile et de contribuer aux initiatives gouvernementales en matière de sécurité. Ces nouveaux processus ont entraîné d'importantes modifications à la gestion de la charge de travail de la CISR.

Les processus rationalisés prévoient un premier examen préliminaire de la demande d'asile aussitôt après qu'elle a été déférée à la CISR par CIC. Ce premier examen permet d'orienter les cas dans différentes catégories en fonction de leurs caractéristiques particulières. Ainsi, cette catégorisation permet :

- d'orienter les demandes d'asile manifestement fondées vers une entrevue tenue dans le cadre du processus accéléré plutôt que d'une audience;
- d'orienter les cas non complexes vers une courte audience;
- d'orienter les cas soulevant certaines questions à régler vers une audience régulière;
- d'orienter les cas plus complexes vers une audience plus longue.

Cet examen préliminaire contribue directement aux mesures de sécurité, permettant à la CISR de déceler rapidement les cas qui soulèvent des questions de sécurité ou d'autres questions complexes. Le cas échéant, la CISR en informe immédiatement CIC. Cet examen permet en outre de préparer comme il se doit le traitement du cas et de fixer l'audience le plus tôt possible.

Les nouveaux processus rationalisés alliés à un nombre accru de décideurs et de personnel de soutien ont permis à la CISR de régler un nombre plus élevé de demandes d'asile en 2002-2003. Les réalisations globales font l'objet d'une section ci-après. Il convient toutefois de noter que 3 500 demandes d'asile ont été réglées dans le cadre des entrevues du processus accéléré comparativement à un peu plus de 2 800 l'année précédente. De plus, près de 1 900 demandes d'asile ont été réglées dans le cadre d'une nouvelle catégorisation d'audiences de courte durée pour les cas non complexes. En dépit de ces progrès, les résultats obtenus grâce aux processus rationalisés ont été inférieurs aux prévisions.

En 2002-2003, même si les 3 500 demandes d'asile réglées à l'issue d'une entrevue tenue dans le cadre du processus accéléré représentent un nombre supérieur à celui de l'année précédente, la proportion de demandes d'asile orientées directement vers la catégorie du processus accéléré a été de 9 %, ce qui est nettement inférieur à l'objectif de 25 %. Compte tenu de l'expérience acquise dans l'application de ces nouveaux processus, la CISR a révisé à 15 % son objectif établi pour 2003-2004.

L'amélioration des directives sur la rationalisation constitue une priorité pour 2003-2004 afin de préciser davantage les rôles et les responsabilités du personnel qui intervient dans ce processus et de favoriser l'adoption d'une approche plus cohérente dans l'application des critères. La CISR pourra ainsi s'assurer d'orienter le plus grand nombre possible de cas vers le processus accéléré ou les audiences de courte durée lorsque c'est justifié.

Capacité accrue grâce à l'amélioration de la gestion des cas

Malgré le caractère prioritaire de la mise en œuvre des nouveaux processus rationalisés, la CISR a examiné un large éventail d'autres moyens pour travailler plus habilement, c'est-à-dire pour améliorer ses processus de gestion des cas et accroître sa capacité décisionnelle. Il s'agissait d'un élément très important compte tenu des exigences découlant de la lourde charge de travail. Tout au long de 2002-2003, la CISR a fait des améliorations dans tous les aspects du traitement des cas, y compris les activités se déroulant avant, pendant et après l'audience.

La CISR a amélioré ses processus de gestion des cas en respectant les engagements prévus dans les domaines suivants :

- le lancement d'un important projet pour mettre en place un système de gestion des cas intégré, une infrastructure technologique de pointe pour appuyer à la fois les processus de gestion des cas et les processus décisionnels;
- l'application élargie et l'amélioration du mode alternatif de règlement des litiges (MARL) pour régler les appels de l'immigration sans tenir d'audience;
- l'application élargie et l'amélioration du processus d'examen au début du processus des appels de l'immigration;
- la mise en œuvre d'une série d'autres initiatives.

Système de gestion des cas intégré

En 2002-2003, la CISR a amorcé, comme prévu, la phase initiale d'un important projet visant à mettre au point et à appliquer un système de gestion des cas intégré (SGCI) échelonné sur deux ans. Ce projet incluait l'établissement d'une vision et d'objectifs précis à l'égard du système, de même que la présentation d'une analyse de rentabilisation à l'appui des investissements requis. La CISR a reçu l'approbation finale du Conseil du Trésor pour le projet en mai 2003 et poursuivra les prochaines phases de ce projet en vue d'une mise en application intégrale d'ici 2005.

Le SGCI sera primordial pour maintenir la capacité de la CISR de gérer efficacement l'afflux d'un nombre élevé de cas, de leur réception jusqu'à la décision finale. Les systèmes actuels de suivi des dossiers sont désuets et ne pourront être adaptés davantage pour soutenir les améliorations aux méthodes de gestion. Dans certains cas, leurs limites empêchent ces améliorations. Le SGCI offrira une infrastructure technologique de pointe qui appuiera pleinement les améliorations et les adaptations en cours pour permettre à la CISR de soutenir les niveaux de productivité atteints jusqu'à maintenant. À mesure que la CISR planifiera la mise en place du nouveau système, elle échangera avec les intervenants afin de faire en sorte qu'ils soient préparés aux changements qui les toucheront directement.

Mode alternatif de règlement des litiges

En 2002-2003, la CISR a mis en œuvre des plans en vue de favoriser le recours accru et amélioré au mode alternatif de règlement des litiges (MARL), un élément clé du Plan d'action visant le tribunal d'appel de l'immigration lancé au dernier trimestre de l'année. Le MARL constitue un important mécanisme qui encourage le règlement, sans audience formelle, de certains types d'appel en matière de parrainage. Le MARL fait appel à des approches moins formelles, davantage axées sur le consensus que sur la confrontation, comme la médiation. À Toronto, où le processus du MARL a été instauré comme projet pilote en 1998, la

proportion des cas d'appel en matière de parrainage finalisés par ce processus augmente de façon constante. En 2002-2003, environ 425 appels, ou 25 % de tous les appels en matière de parrainage finalisés à Toronto, ont été réglés sans audience, dans le cadre du processus du MARL. Le MARL a été mis en œuvre en 2000-2001 à Vancouver, où il s'est révélé efficace et continuera d'être amélioré.

En 2002-2003, la CISR a commencé son travail en vue d'élargir l'application du MARL à Montréal et à Calgary. À l'échelle nationale, de nouveaux documents de formation ont été rédigés à l'intention des agents de règlement des litiges et des conseils du ministre. La plupart des recommandations formulées dans une évaluation indépendante du programme du MARL réalisée en 2001-2002 ont été mises en œuvre, notamment des améliorations à la formation destinée aux agents de règlement des litiges et aux conseils du ministre et la prestation de directives écrites plus détaillées sur les méthodes et les pratiques du MARL.

Processus d'examen en début de processus

En 2002-2003, le tribunal d'appel de l'immigration a établi comme priorité dans son Plan d'action un autre projet à l'appui de la gestion des cas d'appel de l'immigration : le processus d'examen en début de processus. Bien que ce processus ait déjà été utilisé dans le passé, on prévoit y apporter des améliorations et y avoir recours encore davantage au cours des prochains mois. Ce processus prévoit un examen des dossiers dès leur réception afin de catégoriser les appels, dans le but de déceler les appels pouvant être réglés avant de tenir une audience. Par exemple, si, selon l'information contenue au dossier, il semble qu'il n'y ait aucun élément de preuve ou aucun motif d'ordre juridique à l'appui de l'appel, l'appelant a aussitôt l'occasion de présenter des observations écrites comportant des informations ou des arguments expliquant pourquoi la CISR devrait continuer d'entendre l'appel.

Autres initiatives

En plus des principales initiatives décrites ci-dessus, la CISR a fait d'importants progrès dans divers autres secteurs :

- la proportion des demandes d'asile réglées qui ont été ajournées ou remises au moins une fois a diminué, passant de 44 % à 39 % l'an dernier. L'objectif établi pour 2003-2004 consiste à réduire davantage cette proportion à entre 30 et 35 %;
- les pratiques à l'appui d'audiences plus courtes et ciblées ont été améliorées au moyen de formation et de séances visant à discuter et à régler les questions connexes, ainsi qu'au moyen de l'application plus rigoureuse des règles de la CISR;
- les pratiques de mise au rôle des audiences ont été améliorées grâce à l'établissement de nouvelles procédures permettant à la CISR de prononcer le désistement des cas de réfugiés qu'elle ne s'attend pas à entendre;
- l'examen continu des données sur le rendement afin de déterminer si les normes prévues aux diverses étapes du processus des cas, comme la mise au rôle, le traitement des cas et la rédaction des motifs, sont respectées.

Qualité du processus décisionnel

Avec une année marquée par la mise en œuvre des modifications législatives, il était primordial de préserver la qualité et la cohérence des décisions. Ce fut une autre grande priorité de la CISR en 2002-2003. Les décideurs de la CISR sont indépendants, et les décisions qu'ils rendent varient nécessairement en fonction de la preuve présentée dans chaque cas. Néanmoins, la CISR défend le principe selon lequel des cas similaires devraient donner lieu à des décisions similaires. Le défi actuel auquel la CISR fait face consiste à élaborer des méthodes cohérentes au sein d'un large effectif de décideurs répartis dans cinq bureaux régionaux et de district.

Effectif compétent, disposant des bons renseignements et outils

À la CISR, le processus décisionnel repose sur d'importants principes : les décisions doivent être rendues dans le cadre de processus équitables, transparents et intelligibles pour les parties. Ces processus doivent par ailleurs être efficients sans toutefois sacrifier la qualité et l'intégrité des décisions. Les décideurs doivent donc être bien préparés pour l'audience, doivent cerner les faits pertinents ainsi que les lois et la jurisprudence applicables et doivent bien tenir compte de la preuve et des observations des parties. L'excellence du processus décisionnel suppose en outre que les conclusions seront ensuite transmises aux parties en temps opportun dans une décision bien motivée.

La CISR doit investir sur plusieurs fronts et de façon continue pour améliorer la qualité et la cohérence des décisions : elle doit s'assurer que les décideurs et les employés qui interviennent dans la préparation des cas sont formés et compétents, qu'ils disposent des meilleurs outils et renseignements possibles, et que des mécanismes de contrôle sont mis en place. Comme nous

l'avons indiqué précédemment, la CISR a fait d'importants investissements dans ces domaines en 2002-2003 afin d'appuyer l'adoption de la nouvelle Loi. Avec de nouveaux outils, une formation individualisée pour les décideurs et des interactions accrues entre eux, la CISR est davantage en mesure d'appuyer les efforts continus déployés en vue d'améliorer la qualité et la cohérence. En outre, la CISR a continué à :

- partager des pratiques exemplaires, des recherches et des documents courants et à élaborer des approches communes en matière de préparation des cas au moyen de réunions d'équipe et de rencontres aux niveaux régional et national;
- promouvoir le perfectionnement professionnel continu;
- harmoniser les principaux documents utilisés dans le cadre des procédures et à y donner un accès commun dans tous les bureaux régionaux et de district;
- améliorer les mécanismes de contrôle de la qualité et de la cohérence.

La CISR a aussi amélioré la gestion de ses services d'interprétation en langues étrangères. La qualité des services d'interprétation joue en effet un rôle important dans les audiences de la CISR et contribue à favoriser la qualité comme l'efficacité des audiences. En 2002-2003, la CISR a procédé à une révision de ce programme, a apporté des améliorations au processus de sélection et de formation des interprètes et a amorcé une évaluation pour mieux répondre aux besoins en évolution dans les salles d'audience. La CISR continuera à faire d'importantes améliorations à ce programme, notamment en mettant au point un nouveau système de paiement des interprètes.

Dans son travail relatif à la protection des réfugiés, la CISR a continué à miser sur l'utilisation des réseaux géographiques nationaux, qui sont constitués de décideurs et d'employés affectés à la préparation des cas et aux audiences et qui ont de l'expérience et de l'expertise liées à des régions particulières. Ces réseaux favorisent la circulation de la recherche, des tendances récentes et des approches liées à la préparation des cas ainsi que les échanges d'employés entre bureaux. L'utilisation accrue des réseaux et la formation continue permettent de traiter les cas similaires d'une manière cohérente partout au pays. La réduction de l'écart moyen dans les taux d'acceptation interrégionaux en témoigne : ce taux est passé de 26 % en 2001-2002 à 21 % en 2002-2003 pour les vingt pays où le plus grand nombre de demandes d'asile ont été réglées.

Gestion améliorée du processus décisionnel

Au moyen d'un certain nombre de mesures, la CISR a amélioré la gestion globale du processus décisionnel. Aux termes de la LIPR, le président de la CISR dispose de nouveaux outils pour promouvoir la qualité, la cohérence et l'efficacité du processus décisionnel. Il a notamment le pouvoir :

- d'émettre des guides jurisprudentiels pour aider les décideurs qui tranchent les cas en ce qui concerne d'importantes questions de fond et de procédure;

- de constituer des tribunaux composés de trois commissaires pour entendre certaines demandes d'asile ou certains appels de l'immigration afin de traiter des incohérences, des interprétations divergentes de la Loi et des questions d'actualité et d'appuyer les stratégies de formation;
- d'assigner des décideurs nommés par décret à un tribunal en particulier afin de répondre aux besoins opérationnels.

Dans le contexte de ces nouveaux pouvoirs, en 2002-2003, le président de la CISR :

- a publié la *Politique sur l'utilisation de guides jurisprudentiels*[12] ainsi que les deux premiers guides jurisprudentiels[13] pour aider les décideurs à considérer les cas des demandeurs d'asile du Costa Rica, qui soulèvent des questions liées à la protection de l'État;
- a publié la *Politique sur les interventions devant les cours supérieures*[14], qui établit un cadre pour guider la CISR à décider des cas pour lesquels elle devrait demander une intervention devant les cours supérieures;
- a désigné un certain nombre de tribunaux à trois commissaires composés d'un décideur chevronné et de deux nouveaux décideurs pour donner des connaissances pratiques en matière décisionnelle dans le domaine des appels de l'immigration et de la protection des réfugiés.

De plus, le vice-président du tribunal de la Protection des réfugiés a désigné deux décisions à caractère persuasif[15]. On considère qu'une décision a un caractère persuasif lorsqu'on détermine qu'elle est de haute qualité et qu'elle a une valeur persuasive pour établir un précédent. Bien que ces décisions n'aient pas force exécutoire, les décideurs sont incités à en adopter le raisonnement dans les cas présentant des aspects similaires.

Pour évaluer le succès de la CISR à rendre des décisions bien fondées, il faut examiner le nombre de décisions infirmées par la Cour fédérale. En 2001-2002, la dernière année pour laquelle des statistiques sur les activités de la Cour fédérale sont disponibles, et pour plusieurs années auparavant, la Cour fédérale a renversé un nombre très restreint de décisions de la CISR, en moyenne moins de un pour cent du nombre total de décisions rendues par la CISR. La CISR prévoit que les résultats de l'exercice 2002-2003 seront sensiblement identiques, en dépit du nouveau cadre législatif.

[12] Pour obtenir de plus amples renseignements sur cette politique, voir http://www.irb.gc.ca/fr/apropos/politiques/jurisguides_f.htm.
[13] Pour obtenir de plus amples renseignements sur ces guides, voir http://www.irb.gc.ca/fr/decisions/guidejuri/index_f.htm.
[14] Pour obtenir de plus amples renseignements sur cette politique, voir http://www.irb.gc.ca/fr/apropos/politiques/highcourt_f.htm.
[15] Pour obtenir de plus amples renseignements sur les décisions à caractère persuasif, voir http://www.irb.gc.ca/fr/decisions/persuasifs/index_f.htm.

Élaboration des politiques

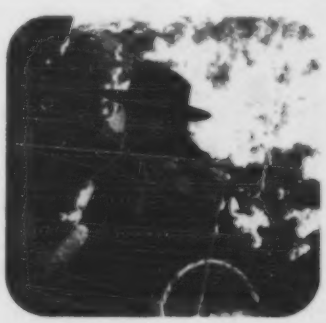
Un cadre de politiques opérationnelles à la CISR favorise la cohérence, la simplicité et l'équité des processus du tribunal et contribue à la qualité globale du processus décisionnel. Il appuie et améliore également la gestion des cas et constitue la clé de l'application efficace de la Loi. La CISR, en consultation avec les intervenants, met en place des politiques opérationnelles et les adapte pour répondre aux nouvelles tendances et aux priorités clés.

En 2002-2003, pour appuyer la mise en œuvre de la LIPR, la CISR a révisé certaines politiques, notamment *La tenue de nouvelles audiences sur ordonnance de la cour* et la *Politique sur le traitement des renseignements non sollicités à la Section de la protection des réfugiés*. La CISR a également établi des critères[16] en matière de constitution de tribunaux de trois commissaires pour entendre les demandes d'asile. Des politiques ont également été établies à l'appui des nouveaux processus rationalisés.

Plans d'action du président

En faisant le suivi des réalisations pendant l'année, la nécessité de créer de nouvelles initiatives pour augmenter la capacité de régler les demandes d'asile est devenue évidente. En dépit des gains d'efficience découlant des changements apportés, tels que les processus rationalisés et les tribunaux à un seul commissaire, ces efforts n'ont pas suffi. Il fallait faire d'autres grands changements. Durant l'hiver 2003, la CISR a établi une nouvelle priorité, une initiative visant à simplifier et à harmoniser les processus du secteur de la protection des réfugiés : le Plan d'action du président pour le tribunal de la Protection des réfugiés.

En 2002-2003, la CISR a établi une nouvelle priorité pour les trois prochaines années, des Plans d'action dans le but d'améliorer davantage et, dans certains cas, de modifier considérablement les modes de fonctionnement de la CISR, faisant la promotion de l'équité et de l'efficacité.



[16] Pour obtenir de plus amples renseignements sur ces critères, voir http://www.irb.gc.ca/fr/apropos/politiques/3mempanel_f.htm.

La mise en œuvre progressive du Plan d'action constitue l'un des moyens utilisés par la CISR pour travailler plus habilement. Ce Plan de trois ans constitue le fondement des modifications à apporter au mode de fonctionnement de la CISR et mise sur une approche toujours axée sur les objectifs complémentaires d'équité et d'efficacité. Le Plan intègre trois importants éléments qui permettent d'éliminer le chevauchement et l'inefficacité du traitement des cas et d'améliorer la qualité et la cohérence du processus décisionnel :

- l'harmonisation et la simplification des processus de gestion des cas;
- l'établissement d'outils pour mieux guider le processus décisionnel;
- l'amélioration de l'efficacité des audiences.

Un Plan d'action a également été élaboré pour le tribunal d'Appel de l'immigration. Il prévoit élargir les deux initiatives en matière d'amélioration de la gestion des cas : le Mode alternatif de règlement des litiges et le Processus d'examen en début de processus, décrits précédemment.

Dans le Plan d'action du tribunal de l'Immigration, la priorité a été accordée à l'élaboration d'une stratégie exhaustive en matière de ressources humaines dont la mise en œuvre sera échelonnée sur les cinq prochaines années. La stratégie met l'accent sur le renouvellement de la main-d'œuvre et sur un plan de formation exhaustif visant à assurer la disponibilité de décideurs chevronnés à long terme.

La première phase du Plan d'action du tribunal de la Protection des réfugiés, qui a pris fin en 2002-2003, comprenait une révision complète de tous les processus décisionnels et de gestion des cas ainsi que des procédures liées aux demandes d'asile. La CISR a misé sur l'expertise de spécialistes en opérations de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation pour réviser ses méthodes régionales. Des pratiques exemplaires ont été étudiées et un processus national unique axé sur la simplicité, la rapidité et l'équité a été élaboré.

L'un des principaux piliers du Plan d'action visant la Protection des réfugiés est l'élaboration de directives du président concernant quatre questions de procédure :

- la mise au rôle des cas;
- la préparation et la tenue des audiences;
- les remises et les ajournements;
- l'application des règles visant la réception du Formulaire sur les renseignements personnels (FRP) et la prorogation du délai de transmission de ce formulaire.

La CISR a élaboré les deux premiers projets de directives en 2002-2003 et a commencé au printemps 2003 à consulter les intervenants.

La mise en œuvre des divers éléments du Plan d'action se poursuivra au cours de l'exercice 2003-2004 et permettra d'améliorer la préparation des cas et l'utilisation des ressources des salles d'audience. La mise en œuvre du Plan devrait contribuer de façon importante à augmenter le nombre de demandes d'asile réglées et à accroître la rapidité du traitement et, par le fait même, l'équité du processus.

3.1.2 RÉALISATIONS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

La CISR compte quatre secteurs d'activité qui, ensemble, exécutent tout le travail de la CISR :

- Détermination du statut de réfugié;
- Appels en matière d'immigration;
- Enquêtes et contrôles des motifs de détention[17];
- Gestion et services généraux.

Les trois premiers secteurs d'activité regroupent toutes les fonctions décisionnelles de la CISR. Ces fonctions incluent les activités connexes comme la préparation des cas, la recherche qui y est associée, la mise au rôle des audiences, le soutien technologique, les services d'interprétation en langues étrangères et les services de soutien, les services administratifs et les services de secrétariat.

Le quatrième secteur d'activité, Gestion et services généraux, appuie la CISR dans ses fonctions décisionnelles grâce à une gamme de services, dont l'élaboration de processus de gestion des cas, de processus de planification et de politique; les recherches sur les pays d'origine, les services juridiques, les services de traduction, la gestion des ressources humaines, les services financiers et administratifs, la vérification en fonction du risque, la vérification interne et l'évaluation, le perfectionnement professionnel, les communications et la gestion des technologies de l'information.

Les sections suivantes font état des résultats dans les trois secteurs d'activité qui exercent les fonctions décisionnelles de la CISR.

Les données fournies dans ces sections proviennent de deux bases de données tenues à jour par la CISR au niveau central et mises à jour mensuellement : le Système de suivi des appels et des revendications du statut de réfugié (STAR), qui est utilisé pour enregistrer l'information relative au traitement des demandes d'asile et des appels de l'immigration, et le Système de suivi des cas d'arbitrage (SSA), qui permet de saisir l'information relative aux enquêtes et aux contrôles des motifs de détention. Ces données servent à produire des rapports périodiques pour aider les

[17] Le titre actuel de ce secteur d'activité est Enquêtes et examens des motifs de détention, selon la terminologie de l'ancienne loi. La CISR prévoit faire une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'exercice à venir afin de changer le titre de ce secteur d'activité à Enquêtes et contrôles des motifs de détention, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

gestionnaires dans leur travail de planification et de prise de décisions opérationnelles et stratégiques. En fait, ces systèmes de suivi permettent à la CISR de déterminer si de nouvelles stratégies sont nécessaires pour améliorer la gestion des cas.

Le nouveau système de gestion des cas intégré actuellement en cours de développement permettra ultérieurement de regrouper et d'améliorer les fonctionnalités de ces deux bases de données.

En outre, la CISR met en place un modèle de coût et d'attribution des ressources qui améliorera l'information sur les coûts et les opérations de ses activités et de ses processus. Le modèle sera en place à temps pour appuyer l'établissement de rapports améliorés pour l'exercice 2003-2004.

Saviez-vous qu'en 2002-2003, les trois tribunaux de la CISR ont rendu plus de 53 000 décisions, soit le nombre le plus élevé de l'histoire de l'organisation.

Détermination du statut de réfugié

Dépenses prévues	62,6 M $
Autorisations totales	*65,3 M $*
Dépenses réelles en 2002-2003	***63,4 M $***

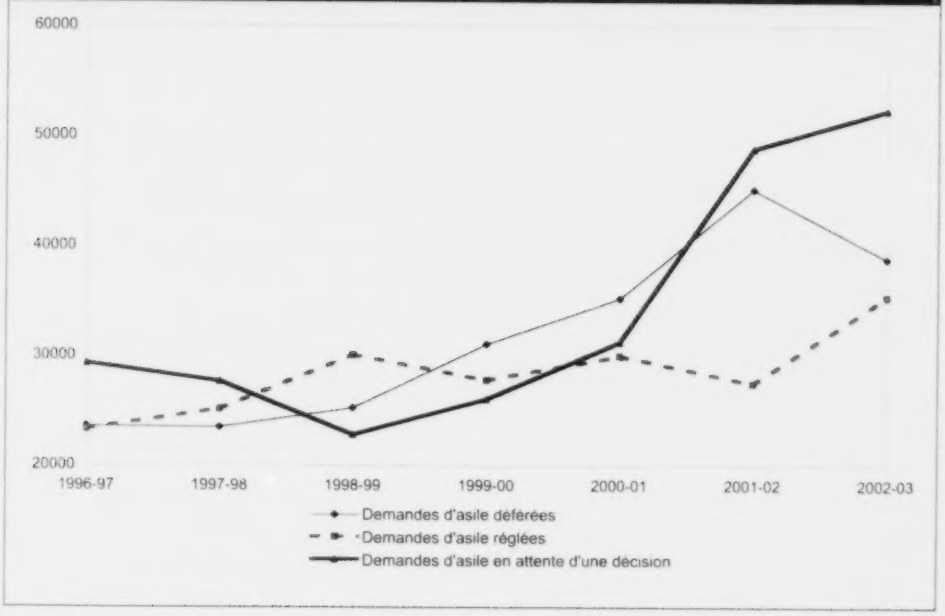
Dans son travail de détermination du statut de réfugié, la CISR s'engage à rendre, en temps opportun, des décisions éclairées à l'égard des demandes d'asile présentées au Canada. Ce secteur d'activité monopolise la majeure partie des ressources de la CISR, y compris le salaire des décideurs et des personnes qui soutiennent le processus décisionnel ainsi que les dépenses non salariales engagées pour les activités connexes.

La CISR a reçu près de 39 000 nouvelles demandes d'asile en 2002-2003. Elle en a réglées 35 400, le nombre le plus élevé de son histoire, soit 29 % de plus que l'année précédente. La CISR a réussi à régler ce nombre record de cas tout en mettant en œuvre la nouvelle Loi et en instaurant de nouveaux processus de gestion des cas.

Ce nombre sans précédent de demandes d'asile réglées est toutefois inférieur à l'objectif de 41 000 établi pour l'année.

Le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision a augmenté au cours de l'année, atteignant un record de 52 600 au 31 mars 2003, ce qui dépasse le nombre légèrement inférieur de 49 000 au début de l'année. Bien que la CISR ait réglé plus de demandes d'asile en 2002-2003 que jamais auparavant, le nombre

Figure 3.2
Détermination des demandes d'asile, 1996-97 à 2002-03



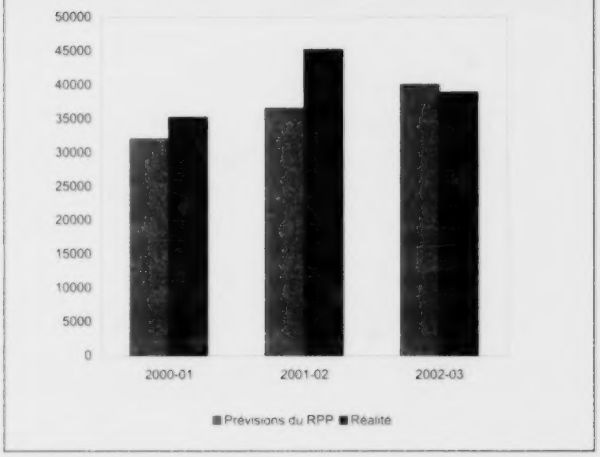
de nouvelles demandes d'asile reçues a dépassé la capacité décisionnelle de la CISR pour une quatrième année d'affilée.

Tout au long de l'année, la haute direction de la CISR suit de près les résultats obtenus par rapport aux engagements pris. En 2002-2003, elle s'est particulièrement employée à faire le suivi des résultats à la lumière de la mise en œuvre de la nouvelle Loi et de processus de gestion des cas améliorés. À l'automne 2002, il est devenu évident que la CISR ne réussirait pas à régler le nombre prévu de demandes d'asile. D'autres changements fondamentaux devraient être apportés aux méthodes de traitement des cas de la CISR afin de rationaliser davantage ses nouveaux processus. La mise en œuvre de ces changements fondamentaux est en cours en 2003-2004, notamment ceux inclus dans le nouveau Plan d'action du président visant le tribunal de la Protection des réfugiés.

Demandes d'asile déférées

La CISR entend les demandes d'asile qui lui sont déférées par CIC. Comme l'indique le graphique de la figure 3.3, en 2002-2003, la CISR a reçu 38 900 nouvelles demandes d'asile, soit pratiquement le nombre prévu de 40 000, mais un nombre inférieur au sommet de 45 200 demandes d'asile atteint l'an dernier. De 1995 à 1999, le nombre de demandes d'asile était demeuré relativement stable, à environ 25 000. Toutefois, à partir de l'été 1999, les nouvelles demandes d'asile ont augmenté considérablement. Cette situation était attribuable aux milliers de demandes d'asile reçues de demandeurs de la Hongrie, qui ont atteint un sommet de plus de 3 700 en 2001-2002 seulement, de même qu'à la hausse marquée des nouvelles demandes d'asile en provenance du Pakistan, qui est devenu le principal pays source, avec plus de 3 000 demandes d'asile déférées en 2000-2001 et de nouveau en 2001-2002, puis près de 6 000 nouvelles demandes d'asile en 2002-2003.

Figure 3.3
Nombre de demandes d'asile déférées



Le nombre moins élevé de nouvelles demandes d'asile reçues de 2001-2002 à 2002-2003 est attribuable à la nouvelle obligation de se procurer un visa de visiteur pour certains pays, dont la Hongrie et le Zimbabwe, ainsi qu'aux efforts d'interception accrus déployés par les agents de CIC à l'étranger en vue de freiner, au Canada, les arrivées illégales de personnes ou les arrivées de personnes munies de documents frauduleux. En 2002-2003, les deux principaux pays sources de demandes

d'asile déférées à la CISR étaient le Pakistan et la Chine, deux importants pays sources depuis longtemps, suivis du Mexique et de la Colombie, deux nouveaux pays sources.

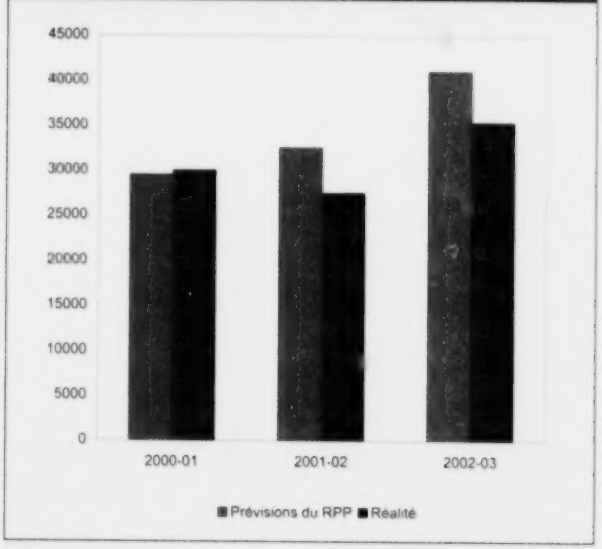
La CISR continuera de suivre de près les tendances dans les nouvelles demandes d'asile déférées, bien qu'il demeure très difficile de faire des prévisions étant donné le large éventail de facteurs qui évoluent constamment sur la scène nationale et internationale.

Demandes d'asile réglées

Comme l'illustre le graphique de la figure 3.4, la CISR a réglé un nombre record de 35 400 demandes d'asile en 2002-2003, soit 29 % de plus que l'année précédente. Ce gain est attribuable aux facteurs suivants :

- presque toutes les demandes ont été entendues par un tribunal formé d'un seul décideur, plutôt que de deux décideurs, après l'entrée en vigueur de la LIPR, qui a établi les tribunaux à un seul commissaire comme étant la norme;
- il y a eu une légère augmentation du nombre de décideurs;
- un nombre plus élevé de demandes d'asile ont été réglées sans tenir d'audience formelle, après avoir été orientées vers le processus accéléré, qui fait appel aux entrevues informelles;
- la durée moyenne d'une audience a été ramenée de 3,5 heures en 2001-2002 à 3,2 heures en 2002-2003, en partie parce qu'un certain nombre des demandes d'asile, identifiées comme non complexes, ont été orientées vers une audience de courte durée;
- la proportion des demandes d'asile réglées qui ont fait l'objet d'un ajournement ou d'au moins une remise a été ramenée de 44 % en 2001-2002 à 39 % l'an dernier.

Figure 3.4
Nombre de demandes d'asile réglées



La CISR n'a toutefois pas réussi à régler le nombre de 41 000 demandes d'asile prévu pour 2002-2003. Outre les incidences anticipées sur les cas réglés attribuables au temps passé à la formation et à la planification en vue de la nouvelle Loi, plusieurs facteurs ont gêné la capacité de régler les demandes d'asile. En premier lieu, le nombre de décideurs nommés n'a pas atteint le nombre prévu. En deuxième lieu, le nombre de demandes d'asile réglées à l'issue d'une entrevue tenue dans le cadre du processus accéléré a été considérablement inférieur aux prévisions. En dernier lieu, il y a eu environ 2 000 demandes d'asile de moins que prévu qui ont fait l'objet d'un retrait

ou d'un désistement avant le début de l'audience. Bien que la CISR n'ait aucun contrôle sur ces cas, ceux-ci contribuent tout de même à expliquer le déficit dans le nombre prévu de demandes d'asile réglées.

En 2001-2002, la CISR n'avait toujours pas atteint, dans une proportion de 15 %, son objectif prévu parce que ce dernier avait été établi avant qu'elle puisse évaluer l'incidence de la charge de travail associée aux préparatifs en vue de la nouvelle Loi. En 2000-2001, la CISR avait légèrement dépassé son objectif, en réglant 30 000 cas.

Même si la CISR n'a pas atteint son objectif ambitieux, le nombre record de demandes d'asile réglées en 2002-2003 dépassait de 18 % celui de 2000-2001, sans que le nombre moyen de décideurs disponibles n'ait changé.

Décisions rendues

Comme le montre la figure 3.5, sur les 35 400 demandes d'asile réglées durant l'année :

- on a reconnu la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger à 46 % des demandeurs d'asile;
- 36 % des demandes d'asile ont été rejetées;
- les 18 % de demandes d'asile restantes ont fait l'objet d'un retrait par le demandeur d'asile ou d'un désistement prononcé par la CISR.

Ces résultats sont similaires à ceux de l'année précédente. Toutefois, la répartition des résultats change d'une année à l'autre, particulièrement en fonction de la nature des cas tranchés. Les pays sources et les motifs de protection varient considérablement au fil du temps et chaque demande d'asile est tranchée d'une manière indépendante, selon son bien-fondé.

Nombre de demandes d'asile en attente d'une décision

Le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision correspond au nombre total de demandes d'asile à toutes les étapes du processus précédant son règlement. Comme le montre le graphique de la figure 3.6, la CISR a entamé l'exercice 2002-2003 avec un nombre record de demandes d'asile en attente d'une décision, soit près de 49 000. Ce nombre élevé de cas en instance découlait de ce qu'elle a réglé chaque année entre 1989-2000 et 2001-2002, entre le nombre de nouvelles

ou d'un désistement avant le début de l'audience. Bien que la CISR n'ait aucun contrôle sur ces cas, ceux-ci contribuent tout de même à expliquer le déficit dans le nombre prévu de demandes d'asile réglées.

En 2001-2002, la CISR n'avait toujours pas atteint, dans une proportion de 15 %, son objectif prévu parce que ce dernier avait été établi avant qu'elle puisse évaluer l'incidence de la charge de travail associée aux préparatifs en vue de la nouvelle Loi. En 2000-2001, la CISR avait légèrement dépassé son objectif, en réglant 30 000 cas.

Même si la CISR n'a pas atteint son objectif ambitieux, le nombre record de demandes d'asile réglées en 2002-2003 dépassait de 18 % celui de 2000-2001, sans que le nombre moyen de décideurs disponibles n'ait changé.

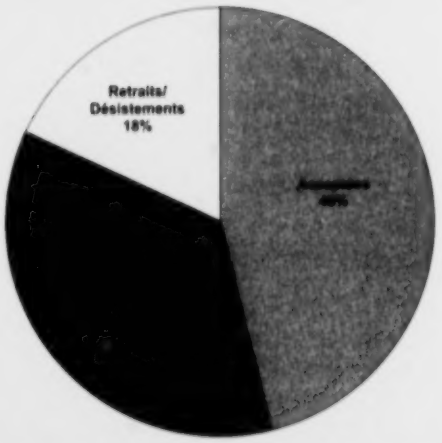
Décisions rendues

Comme le montre la figure 3.5, sur les 35 400 demandes d'asile réglées durant l'année :

- on a reconnu la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger à 46 % des demandeurs d'asile;
- 36 % des demandes d'asile ont été rejetées;
- les 18 % de demandes d'asile restantes ont fait l'objet d'un retrait par le demandeur d'asile ou d'un désistement prononcé par la CISR.

Ces résultats sont similaires à ceux de l'année précédente. Toutefois, la répartition des résultats change d'une année à l'autre, particulièrement en fonction de la nature des cas tranchés. Les pays sources et les motifs de protection varient considérablement au fil du temps et chaque demande d'asile est tranchée d'une manière indépendante, selon son bien-fondé.

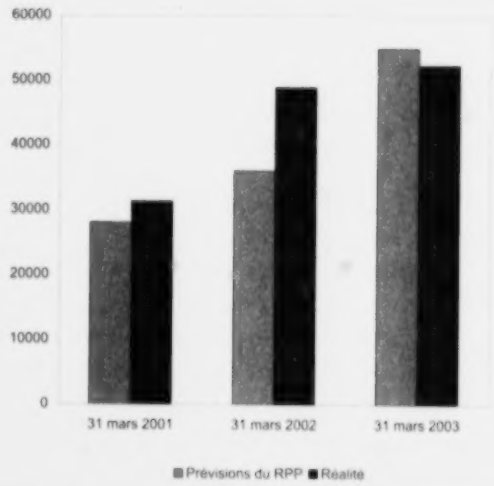
Figure 3.5
Détermination du statut de réfugié



Nombre de demandes d'asile en attente d'une décision

Le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision correspond au nombre total de demandes d'asile à toutes les étapes du processus précédant son règlement. Comme le montre le graphique de la figure 3.6, la CISR a entamé l'exercice 2002-2003 avec un nombre record de demandes d'asile en attente d'une décision, soit près de 49 000. Ce nombre élevé de cas en instance découlait de l'écart, qui s'est élargi chaque année entre 1999-2000 et 2001-2002, entre le nombre de nouvelles

Figure 3.6
Nombre de demandes d'asile en attente d'une décision



demandes d'asile déférées à la CISR et la capacité de les régler.

Bien que l'écart ait légèrement diminué en 2002-2003, la CISR a néanmoins reçu 3 500 demandes d'asile de plus que sa capacité de règlement, faisant grimper le nombre de demandes en attente d'une décision à un sommet de 52 400 au 31 mars 2003.

En 2003-2004, la CISR commencera à réduire ce nombre. L'ampleur de la réduction dépendra de plusieurs facteurs, notamment les niveaux de ressources disponibles pour travailler sur les cas, les améliorations continues aux processus de gestion des cas et le nombre de nouvelles demandes d'asile reçues.

Reconnaissant que la plus forte proportion de demandes d'asile en attente d'une décision est au bureau régional de Toronto, la CISR a mis en place, en 2002-2003, des stratégies pour régler la situation. Elle a donc affecté temporairement des décideurs d'autres régions à Toronto. D'autres stratégies ciblées sont en voie d'être appliquées en 2003-2004.

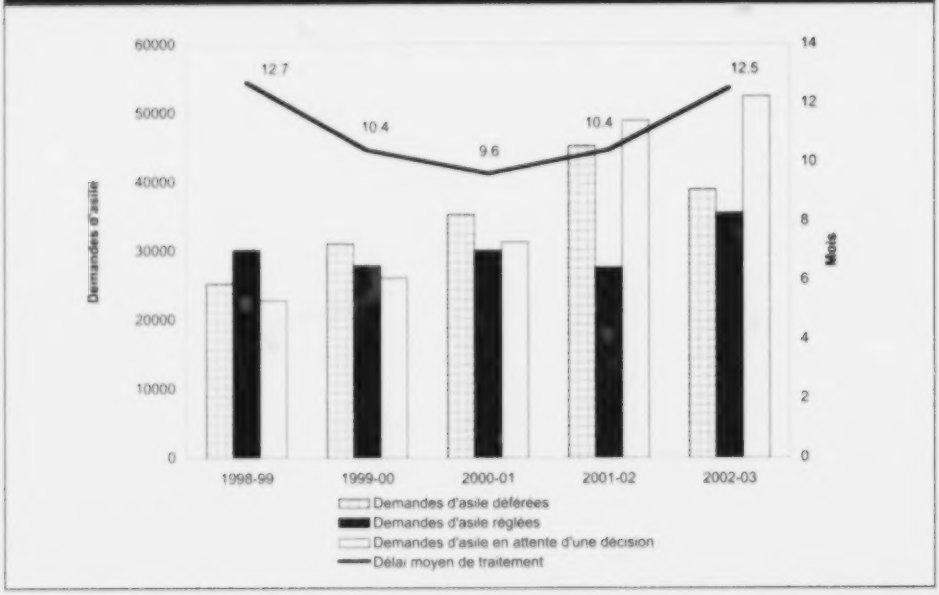
Antériorité des cas en attente d'une décision

L'antériorité moyenne des demandes d'asile en attente d'une décision finale de la CISR a de nouveau augmenté en 2002-2003. À la fin de l'année, 36 % des demandes d'asile étaient en attente d'une décision depuis plus de 12 mois, comparativement à juste un peu plus de 20 % un an auparavant et à 13 % deux ans auparavant. Compte tenu du fait que pendant quatre années consécutives, la CISR a reçu un nombre record de nouvelles demandes d'asile et qu'il y avait un manque de capacité pour traiter de tels volumes, il était inévitable non seulement qu'un plus grand nombre de demandeurs d'asile soient en attente d'une décision, mais également que le délai d'attente moyen soit plus long.

Délai moyen de traitement (mois écoulés du déféré au règlement du cas)

Le délai moyen de traitement correspond à la période de temps moyenne que passe la demande d'asile à la CISR, depuis son déféré par CIC jusqu'à ce que la décision soit rendue au demandeur, y

Figure 3.7
Détermination du statut de réfugié
Demandes d'asile déférées, réglées, en attente et délai de traitement



	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Demandes d'asile déférées	25198	31017	35188	45143	38852
Demandes d'asile réglées	30032	27777	29978	27493	35367
Demandes d'asile en attente d'une décision au 31 mars	22778	26018	31228	48878	52363
Délai moyen de traitement	12,7	10,4	9,6	10,4	12,5

compris le temps d'attente avant la mise au rôle de l'audience.

Comme la capacité de règlement est demeurée inférieure au nombre de nouvelles demandes d'asile reçues, plus de demandeurs d'asile sont en attente d'une décision, et le délai de traitement de leur demande a donc augmenté. Le délai moyen d'attente, qui était inférieur à 10 mois en 2000-2001, a grimpé à 12,5 mois en 2002-2003 et continuera de croître en 2003-2004 au fur et à mesure que les cas ayant une certaine antériorité seront réglés.

Perspective historique des résultats obtenus

Le portrait général des cinq dernières années est présenté à la figure 3.7 en fonction des éléments suivants :

- la tendance de la charge de travail liée aux demandes d'asile déférées à la CISR;
- les réalisations de la CISR au chapitre des demandes d'asile réglées;

- l'interaction de ces deux facteurs sur le nombre de demandes d'asile en attente d'une décision et sur les délais moyens de traitement.

Il convient de souligner que le nombre de demandes d'asile déférées est en hausse continue depuis 1999 et que depuis, il a dépassé chaque année la capacité de règlement des demandes d'asile de la CISR.

De 1998-1999 à 2001-2002, la CISR a constamment réglé entre 28 000 et 30 000 demandes d'asile chaque année. Ses meilleurs résultats ont été obtenus l'an dernier par le règlement de plus de 35 000 demandes.

Toutefois, l'écart entre les nouvelles demandes d'asile reçues et la capacité de la CISR de les régler a eu comme conséquence directe une augmentation constante des demandes d'asile en attente d'une décision. La CISR a réussi à réduire de façon marquée le délai moyen de traitement, mais l'augmentation considérable, année après année, du nombre de demandes en attente d'une décision a freiné les progrès.

Coût par demande d'asile

Le coût par demande d'asile[18] comprend les coûts des activités associées à la préparation des cas et au processus décisionnel, y compris les coûts de la mise en œuvre des méthodes améliorées de gestion des cas et de la nouvelle Loi. Il comprend également une portion des coûts liés aux services de soutien assurés par le secteur d'activité Gestion et services généraux, qui sont répartis d'une manière proportionnelle parmi les trois autres secteurs d'activité.

Compte tenu de la mise en place de nouveaux processus améliorés, la CISR a rendu un nombre plus élevé de décisions en 2002-2003 qu'en 2001-2002, et ce à un coût moindre, soit 2 700 $ en 2002-2003 comparativement à 3 050 $[19] en 2001-2002. Le coût par demande d'asile s'est toutefois avéré plus élevé que les 2 100 $ prévus dans le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) de 2002-2003. Ces prévisions supposaient que 41 000 demandes d'asile seraient réglées.

[18] La CISR met en place un modèle de budgétisation des ressources qui améliorera l'information sur les coûts et les opérations de ses activités et de ses processus. Le modèle sera en place à temps pour appuyer l'établissement de rapports améliorés pour l'exercice 2003-2004.

[19] À des fins de comparaison, le coût par cas de l'exercice 2001-2002 de même que le coût par cas publié dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2002-2003 ont été modifiés pour y exclure les frais de traduction liés à l'arrérage à traduire. Ces frais résultent d'une décision relative à la *Loi sur les langues officielles* rendue par la Cour d'appel fédérale et obligeant la CISR à traduire un grand nombre de ses décisions.

Appels en matière d'immigration

Dépenses prévues	5,5 M $
Autorisations totales	*6,1 M $*
Dépenses réelles en 2002-2003	***6,1 M $***

Les appels en matière d'immigration peuvent être interjetés par quatre catégories de personnes :

- *les citoyens canadiens et les résidents permanents dont la demande de parrainage au titre du regroupement familial a été rejetée (82 % des appels en 2002-2003);*
- *les résidents permanents, les personnes protégées et les titulaires de visa de résident permanent contre qui pèse une mesure de renvoi du Canada (16 % des appels en 2002-2003);*
- *les résidents permanents à l'égard desquels un agent de CIC a conclu, à l'étranger, au non-respect de l'obligation de résidence (2 % des appels en 2002-2003);*
- *le ministre, qui peut en appeler de toute décision rendue par la CISR dans le cadre d'une enquête (moins de 1 % des appels en 2002-2003).*

L'exercice 2002-2003 a été une année exigeante en matière d'appels de l'immigration. Comme prévu, un nombre record d'appels a été reçu durant l'année. Le tribunal a poursuivi ses activités avec un nombre de décideurs passablement inférieur à celui prévu; toutefois, en dépit des exigences liées à la mise en œuvre de la nouvelle Loi, la productivité des décideurs disponibles est demeurée élevée. En conséquence, le nombre d'appels finalisés a été légèrement supérieur à celui prévu. Malheureusement, ce résultat positif n'a pas suffi à compenser le grand nombre d'appels reçus durant l'année. Ainsi, le nombre d'appels en attente d'une décision a considérablement augmenté, ce qui a entraîné une hausse du délai moyen de traitement d'un appel.

Appels interjetés

Comme le montre le graphique de la figure 3.9, le nombre d'appels interjetés à la CISR est demeuré relativement stable en 2000-2001 et en 2001-2002, à environ 4 400 par année; les deux nombres s'établissent à moins de 5 % près des prévisions pour ces deux années. Toutefois, en 2002-2003, un nombre record de 5 055 appels ont été interjetés, soit 17 % de plus que l'année précédente, bien qu'il corresponde pratiquement au niveau prévu de 5 000 demandes pour l'année. Cette forte augmentation dans le nombre d'appels interjetés est liée au nombre plus élevé de refus, par CIC, de demandeurs de la catégorie du regroupement familial qu'au cours des années précédentes pour les nouveaux motifs de refus prévus dans la LIPR. Il semble, comme c'est habituellement le cas après l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi, qu'un certain nombre d'appels ont été interjetés durant la période initiale d'incertitude, afin de mettre à l'épreuve l'application des dispositions de la nouvelle Loi.

En 2003-2004, le nombre d'appels qui devraient être interjetés sera considérablement plus élevé que les 5 200 prévus dans le RPP de 2003-2004. Ces prévisions reposent sur les récentes estimations établies par CIC.

Figure 3.8
Appels en matière d'immigration
1996-97 à 2002-03

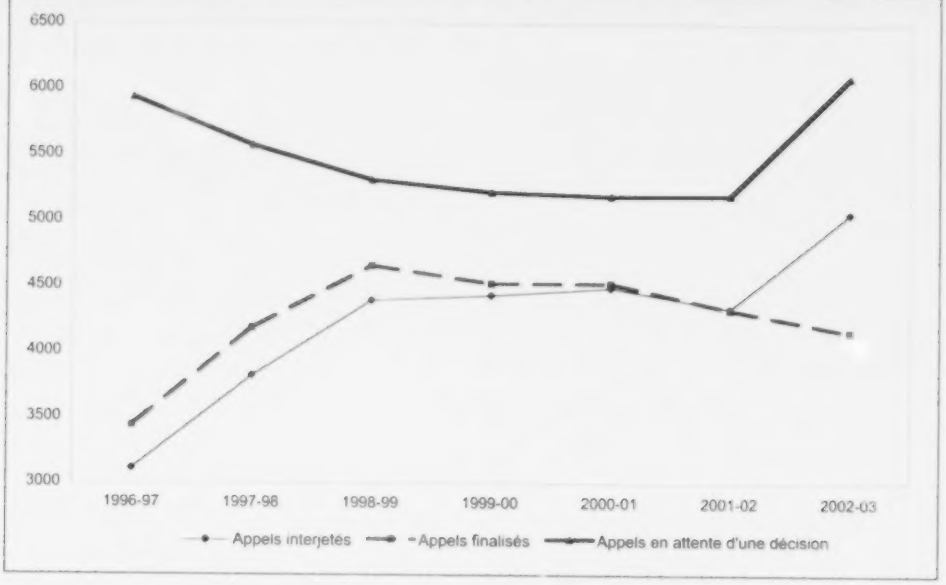
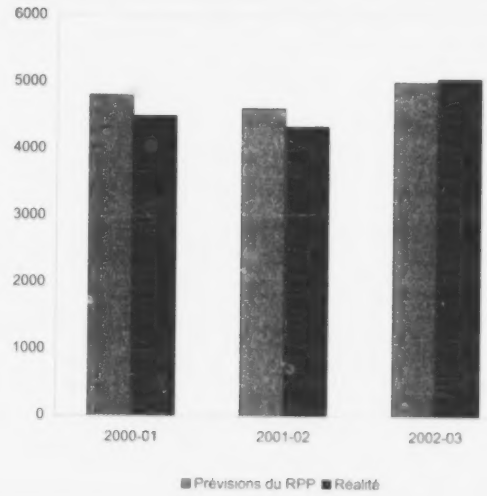


Figure 3.9
Nombre d'appels interjetés

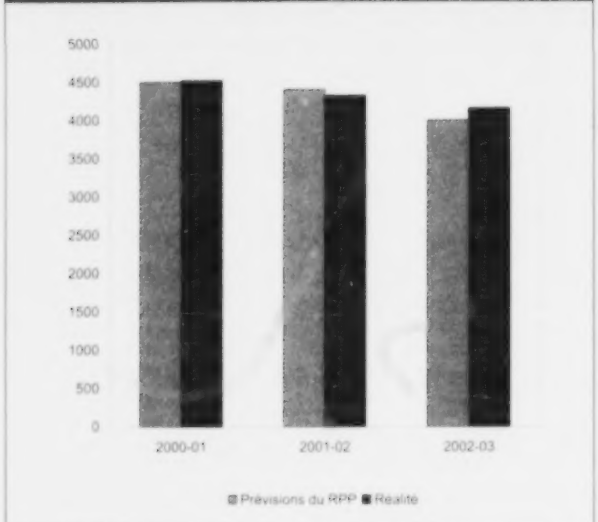


Appels finalisés

Comme le montre le graphique de la figure 3.10, la CISR a finalisé un peu plus de 4 150 appels en 2002-2003, dépassant l'objectif de 4 000 établi pour l'année. Durant chacune des deux années précédentes, la CISR avait pratiquement atteint ses objectifs. La productivité élevée et soutenue de 2002-2003 a été obtenue malgré le fait que la CISR disposait de moins de décideurs que prévu pour traiter les cas. Il s'agit d'un exploit compte tenu de l'ampleur des ressources qui ont dû être affectées à la mise en œuvre de la nouvelle Loi.

Ces dernières années, les gains de productivité ont été réalisés en partie grâce à une réduction du taux d'ajournement et de remise des audiences. Le lancement du programme du mode alternatif de règlement des litiges (MARL), qui permet de trancher

Figure 3.10
Nombre d'appels finalisés



certains appels sans tenir une audience formelle, a également contribué à ces gains. À Toronto et à Vancouver où le MARL a été mis en œuvre, 19 % des cas de parrainage ont été finalisés grâce au processus du MARL. Les cas qui sont tranchés dans le cadre du processus du MARL exigent beaucoup moins de temps, en moyenne, que les cas qui sont orientés vers le processus d'audience régulier.

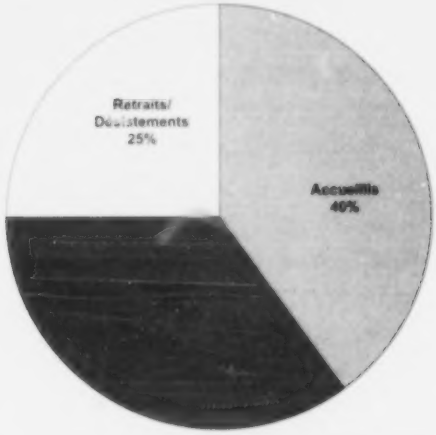
Décisions rendues

Comme le montre la figure 3.11, sur les 4 150 appels finalisés en 2002-2003 :

- 40 % ont été accueillis;
- 35 % ont été rejetés;
- 25 % ont fait l'objet d'un retrait par l'appelant ou d'un désistement prononcé par la CISR.

Ces résultats sont comparables à ceux des dernières années. Toutefois, une fluctuation est prévisible au fil du temps, rendant très difficile la tâche de dégager toute véritable tendance. La répartition des décisions rendues variera principalement en fonction de la nature des appels entendus, chaque cas étant tranché de manière indépendante selon son bien-fondé.

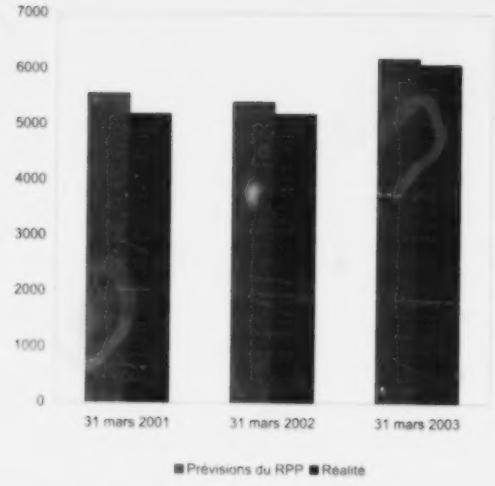
Figure 3.11
Appels en matière d'immigration



Nombre d'appels en attente d'une décision

De 1999-2000 à 2001-2002, comme la CISR a finalisé environ le même nombre d'appels qu'elle en a reçus, le nombre d'appels en attente d'une décision est demeuré pratiquement inchangé durant cette période, à environ 5 200, soit près des niveaux prévus pour ces deux années. Toutefois, tout au long de 2002-2003, le nombre d'appels interjetés a dépassé la capacité de la CISR de finaliser les appels, si bien que le nombre d'appels en attente d'une décision avait atteint près de 6 100 à la fin de l'exercice. La CISR avait toutefois prévu cette hausse dans son RPP de 2002-2003. Il est prévu que le nombre d'appels en attente

Figure 3.12
Nombre d'appels en attente d'une décision



d'une décision continuera à augmenter considérablement en 2003-2004.

Délai moyen de traitement

Le délai moyen de traitement correspond à la période de temps moyenne qui s'écoule entre le moment où la CISR reçoit le dossier d'appel de CIC et peut commencer à l'étudier jusqu'à la date du prononcé de la décision. Comme le montre le graphique de la figure 3.13, le délai moyen de traitement des appels de l'immigration est demeuré stable en 2000-2001 et en 2001-2002, à 6,5 mois, et en deçà des prévisions pour ces deux années. Ce résultat positif s'explique par la productivité élevée et soutenue de la CISR. Toutefois, en 2002-2003, la CISR a enregistré une légère hausse du délai de traitement des appels, à 7 mois, attribuable à l'augmentation, durant l'exercice, du nombre d'appels interjetés et du nombre d'appels en attente d'une décision. Le délai de traitement n'a pas augmenté autant que prévu, la hausse marquée dans le nombre d'appels interjetés ayant eu lieu seulement durant le deuxième semestre de l'année.

Perspective historique des résultats obtenus

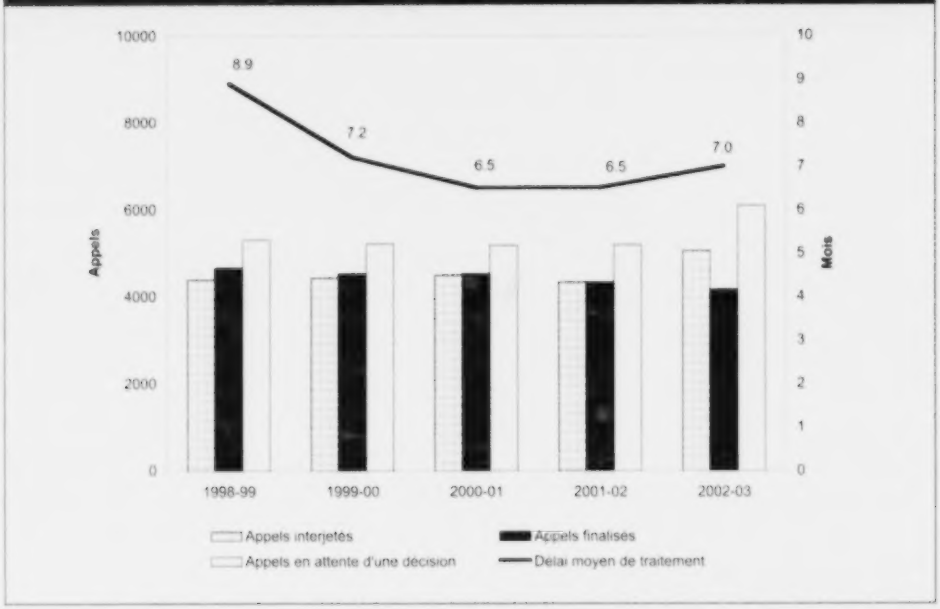
Le portrait général des cinq dernières années est présenté à la figure 3.13 en fonction des éléments suivants :

- la tendance de la charge de travail liée aux appels finalisés;
- les réalisations de la CISR au chapitre des appels interjetés;
- l'interaction de ces deux facteurs sur le nombre d'appels en attente d'une décision et sur le délai moyen de traitement.

Les gains de productivité obtenus au cours des dernières années ont permis à la CISR de maintenir le nombre d'appels finalisés à environ 4 500 par année, jusqu'à 2002-2003. Durant cette année-là, la pénurie de décideurs disponibles et les efforts déployés pour mettre en œuvre la nouvelle Loi ont entraîné une légère baisse dans le nombre d'appels finalisés. Néanmoins, la CISR a atteint son objectif pour l'année.

De 1996-1997 à 2001-2002, la CISR a été en mesure de finaliser un plus grand nombre d'appels qu'elle en a reçus pendant chacune de ces années, ce qui lui a permis de réduire de façon constante le nombre d'appels en attente d'une décision et, en conséquence, d'abaisser considérablement les délais moyens de traitement. Cette situation a nettement changé en 2002-2003, en raison de la hausse du nombre d'appels interjetés et de la réduction de la capacité

Figure 3.13
Appels en matière d'immigration – Appels interjetés, finalisés, en attente et délai de traitement



	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Appels interjetés	4390	4428	4488	4329	5055
Appels finalisés	4650	4519	4519	4321	4153
Appels en attente d'une décision au 31 mars	5305	5214	5183	5191	6093
Délai moyen de traitement	8,9	7,2	6,5	6,5	7,0

de la CISR de les entendre. Ainsi, le nombre d'appels en attente d'une décision a commencé à grimper et le délai moyen de traitement augmentera vraisemblablement.

Coût par appel

Le coût par appel[20] comprend les coûts des activités associées à la gestion des cas et aux processus décisionnels. Il comprend également une portion des coûts liés aux services de soutien assurés par le secteur d'activité Gestion et services généraux, qui sont répartis de manière proportionnelle parmi les trois autres secteurs d'activité. Le coût moyen par appel finalisé est demeuré stable, à environ 2 400 $[21] en 2002-2003, et comparable à celui de l'année précédente et aux prévisions établies dans le RPP de 2002-2003.

[20] La CISR met en place un modèle de budgétisation des ressources qui améliorera l'information sur les coûts et les opérations de ses activités et de ses processus. Le modèle sera en place à temps pour appuyer l'établissement de rapports améliorés pour l'exercice 2003-2004.

[21] À des fins de comparaison, le coût par appel de l'exercice 2001-2002 de même que le coût par appel publié dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2002-2003 ont été modifiés pour y exclure les frais de traduction liés à l'arrérage à traduire. Ces frais résultent d'une décision relative à la *Loi sur les langues officielles* rendue par la Cour d'appel fédérale et obligeant la CISR à traduire un grand nombre de ses décisions.

Enquêtes et contrôles des motifs de détention[22]

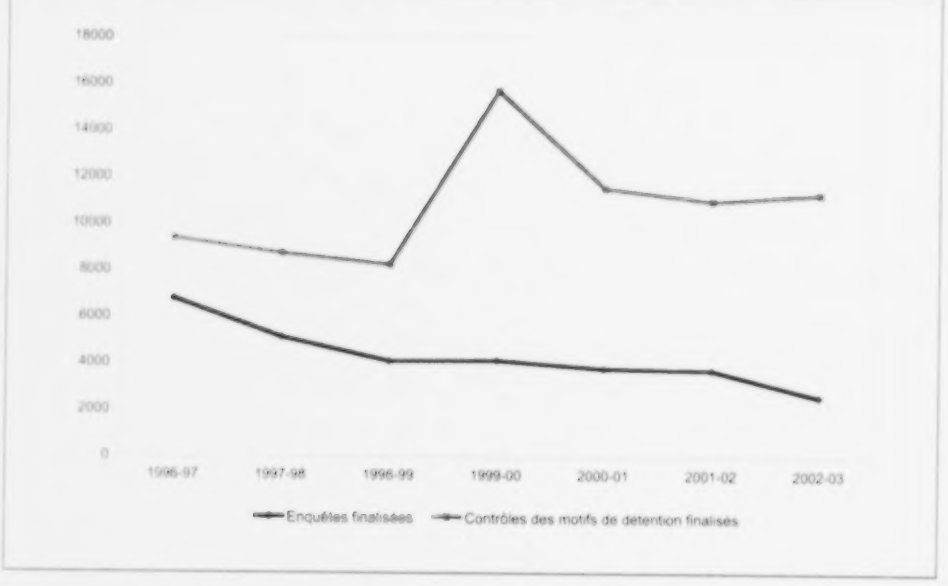
Dépenses prévues	4,8 M $
Autorisations totales	*5,3 M $*
Dépenses réelles en 2002-2003	***4,7 M $***

La CISR mène une enquête lorsqu'une personne est soupçonnée d'avoir enfreint la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. *Cette enquête vise à établir si une personne peut entrer au Canada ou y séjourner.*

La CISR effectue également des contrôles des motifs de détention à l'égard des personnes qui sont détenues par CIC pour des raisons d'immigration. Les quelques milliers de personnes détenues chaque année ont toutes droit à un contrôle des motifs de leur détention aux intervalles prévus par la Loi, ce processus jouant un rôle essentiel dans le maintien d'un équilibre entre les droits de la personne et la sécurité des Canadiens.

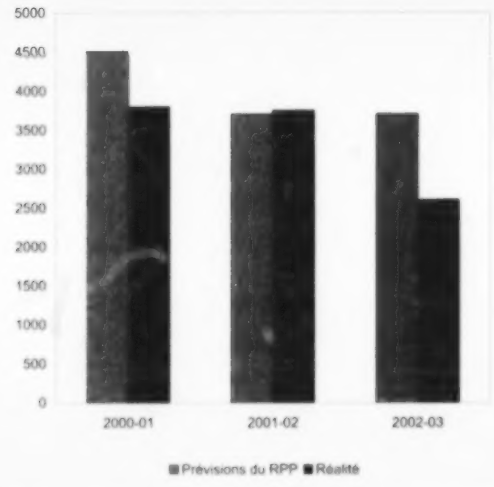
Le nombre d'enquêtes et de contrôles des motifs de détention que doit mener la CISR dépend du nombre de cas qui lui sont déférés par CIC.

Figure 3.14
Enquêtes et contrôles des motifs de détention finalisés, 1996-97 à 2002-03



[22] Le titre actuel de ce secteur d'activité est *Enquêtes et examens des motifs de détention*, selon la terminologie de l'ancienne Loi. La CISR prévoit faire une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'exercice à venir afin de changer le titre de ce secteur d'activité à *Enquêtes et contrôles des motifs de détention*, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

Figure 3.15
Nombre d'enquêtes finalisées



Enquêtes finalisées

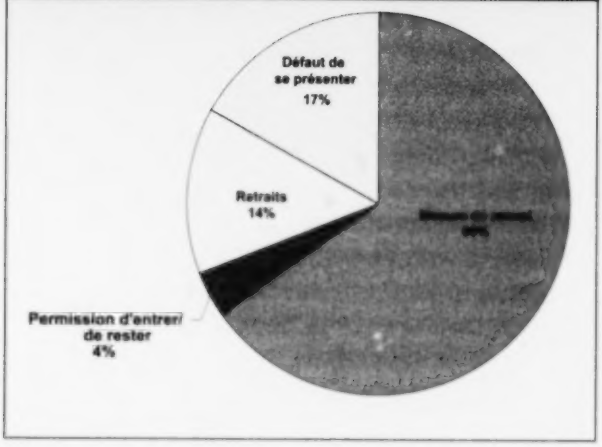
En 2002-2003, la CISR a exécuté l'ensemble des 2 600 enquêtes que CIC lui a déférées. Toutefois, il s'agit d'un nombre beaucoup moins élevé que les 3 700 enquêtes prévues (voir la figure 3.15), qui reposaient sur l'hypothèse selon laquelle la charge de travail demeurerait relativement stable aux niveaux historiques.

Toutefois, la nouvelle Loi a influé sur la charge de travail liée aux enquêtes de deux façons. D'une part, il y a eu diminution du nombre d'enquêtes déférées à la CISR en raison d'une modification dans la Loi qui a accru les pouvoirs des agents de CIC de prendre des mesures de renvoi dans les cas simples d'interdiction de territoire, comme ceux d'interdiction de territoire d'étrangers pour criminalité au Canada. Par conséquent, de tels cas ne sont plus déférés à la CISR.

D'autre part, les cas entendus par la CISR au cours de l'année étaient généralement plus complexes et, en conséquence, ont exigé plus de temps. Dans le cadre des enquêtes, on traite de questions de sécurité, comme le terrorisme et les atteintes aux droits humains ou internationaux, la grande criminalité et la criminalité organisée. Toutes ces questions portent sur des renseignements de nature délicate et doivent être soigneusement examinées par les décideurs. De plus, au terme de la LIRP, lorsqu'une personne est frappée d'une interdiction de territoire pour un de ces motifs, elle n'a plus aucun recours d'appel. De même, les procédures du tribunal sont contradictoires. Par conséquent, la preuve est présentée devant le tribunal à la fois par CIC et par l'intéressé. Elle doit être évaluée par un seul décideur qui, dans la plupart des cas, doit immédiatement rendre une décision de vive voix.

Enfin, le tribunal doit maintenant trancher les demandes d'interdiction de divulgation des renseignements de nature délicate présentées par le ministre. Les décideurs doivent donc déterminer si la divulgation de tels renseignements porte atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui et si les renseignements visés sont pertinents.

Figure 3.16
Enquêtes



Décisions rendues

Comme le montre la figure 3.16, sur les 2 535 enquêtes à l'issue desquelles une décision a été rendue en 2002-2003 :

- dans 65 % des enquêtes, la CISR a pris une mesure de renvoi du Canada;
- dans 4 % des cas, la permission d'entrer ou de séjourner au Canada a été accordée;
- 14 % des cas ont fait l'objet d'un retrait par CIC car le ministère n'avait plus de raison d'alléguer que l'intéressé était interdit de territoire;
- 17 % des personnes qui ont reçu un avis de convocation à leur enquête ont omis de se présenter; dans de tels cas, CIC peut délivrer un mandat d'arrestation contre l'intéressé.

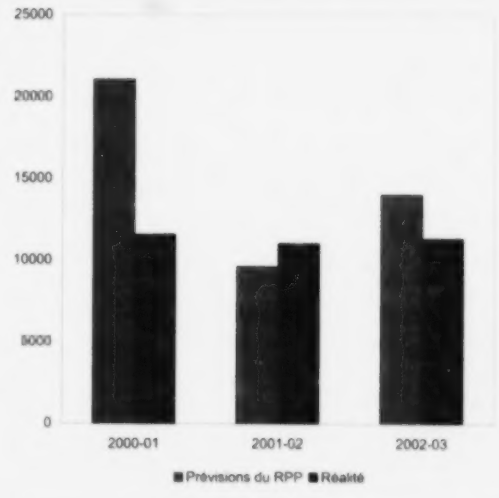
Contrôles des motifs de détention finalisés

Une fois mise en détention, toute personne doit comparaître devant la CISR dans les 48 heures qui suivent, puis dans les sept jours et, par la suite, au moins une fois tous les 30 jours. Une décision doit être rendue le jour même où le cas est entendu. Ces délais sont prévus par la Loi, qui reconnaît ainsi l'importance du contrôle pour protéger les droits d'autrui et sauvegarder la sécurité des Canadiens.

Le processus de contrôle des motifs de détention est contradictoire et tous les éléments de preuve doivent être présentés au décideur à l'audience. Le processus est plus complexe du fait que le contrôle des motifs de détention se déroule souvent dans une prison, dans une région éloignée, de sorte que les décideurs doivent effectuer de fréquents déplacements afin de respecter les délais prévus par la Loi.

En 2002-2003, 11 300 contrôles des motifs de détention ont été effectués, comme le montre le graphique de la figure 3.17. Ce nombre est comparable au nombre de cas terminés en 2000-2001 et en 2001-2002, mais inférieur d'environ 20 % au niveau des 14 000 prévus dans le RPP de 2002-2003. Lorsqu'elle a rédigé ce

Figure 3.17
Nombre de contrôles des motifs de détention finalisés



rapport, la CISR prévoyait que sa charge de travail en matière de contrôles des motifs de détention augmenterait beaucoup en raison d'une hausse prévue dans le nombre de mises en détention par CIC. Cette hypothèse reposait principalement sur la hausse du nombre de contrôles des motifs de détention immédiatement après les attentats du 11 septembre 2001. Toutefois, à mesure que l'année s'est écoulée, il est devenu évident que CIC mettrait en détention moins de personnes que prévu, diminuant ainsi le nombre de demandes de contrôle des motifs de détention présentées à la CISR.

Décisions rendues

Comme le montre la figure 3.18, des contrôles des motifs de détention qui ont donné lieu à une décision en 2002-2003 :

- 75 % ont entraîné le maintien de la détention;
- 21 % ont donné lieu à une mise en liberté, sous réserve de certaines conditions;
- 4 % ont donné lieu à une mise en liberté, sans condition.

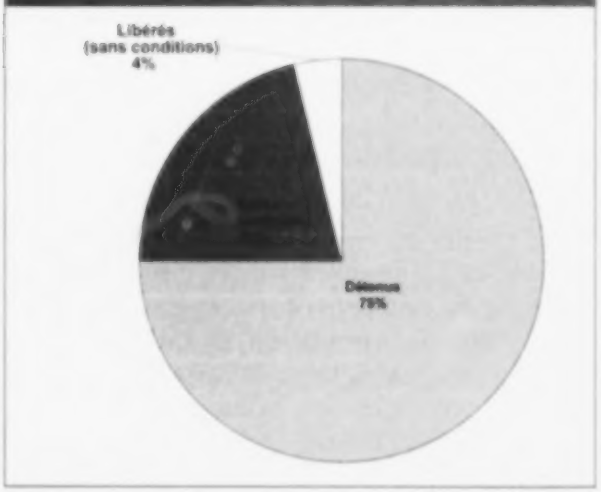
Coût par enquête et contrôle des motifs de détention

Le coût par enquête et contrôle des motifs de détention[23] comprend les coûts des activités associées à la gestion des cas et aux divers processus décisionnels. Ce coût comprend également une portion des coûts liés aux services de soutien assurés par le secteur d'activité Gestion et services généraux, qui sont répartis de manière proportionnelle parmi les trois autres secteurs d'activité.

En 2002-2003, le coût moyen par enquête a été d'environ 1 050 $, soit un peu plus que le coût moyen de 750 $[24] enregistré en 2001-2002. Le coût par enquête prévu dans le RPP de 2002-2003 était de 850 $.

Le coût moyen d'un contrôle des motifs de détention est passé d'environ 400 $ en 2001-2002 à environ 550 $ en 2002-2003. Le coût par contrôle qui avait été prévu dans le RPP était de 400 $. En ce qui a trait aux enquêtes et aux contrôles des motifs de détention, l'augmentation du coût par cas est surtout attribuable aux coûts de traduction ainsi qu'à la complexité accrue et au temps requis pour la préparation des cas.

Figure 3.18
Contrôles des motifs de détention



[23] La CISR met en place un modèle de budgétisation des ressources qui améliorera l'information sur les coûts et les opérations de ses activités et de ses processus. Le modèle sera en place à temps pour appuyer l'établissement de rapports améliorés pour l'exercice 2003-2004.

[24] À des fins de comparaison, le coût par cas de l'exercice 2001-2002 de même que le coût par cas publié dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2002-2003 ont été modifiés pour y exclure les frais de traduction liés à l'arrérage à traduire. Ces frais résultent d'une décision relative à la *Loi sur les langues officielles* rendue par la Cour d'appel fédérale et obligeant la CISR à traduire un grand nombre de ses décisions.

3.2 UNE ORGANISATION À L'AVANT-GARDE EN MATIÈRE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

Pour réussir, une organisation à l'avant-garde en matière de justice administrative doit pouvoir compter sur un personnel averti, motivé et disposant des renseignements et des outils adéquats. Elle doit aussi entretenir des liens avec les intervenants du vaste milieu de l'immigration pour partager les connaissances acquises et les pratiques exemplaires.

Tout au long de 2002-2003, la CISR a mis en œuvre des initiatives afin d'appuyer le perfectionnement professionnel, les ressources humaines et les pratiques de gestion améliorées, en intégrant la modernisation des pratiques et des politiques pangouvernementales. La CISR a continué à partager son expertise sur la scène internationale, notamment en participant à des tribunes internationales.

Perfectionnement professionnel et gestion responsable des ressources humaines

Afin de relever les défis particuliers de l'exercice 2002-2003, la CISR a mis en place un vaste programme de perfectionnement professionnel et de formation visant à établir, à consolider et à renforcer la nouvelle base de connaissances nécessaires au soutien de la mise en œuvre de la LIPR. L'organisation a également mis sur pied des initiatives en vue d'appuyer la modernisation des ressources humaines.

Perfectionnement professionnel

En 2002-2003, la CISR a déployé des efforts sans précédent en matière de perfectionnement professionnel et de formation. Comme prévu, l'organisation a offert aux décideurs et aux employés un vaste programme de formation pour appuyer la mise en œuvre de la nouvelle Loi. Parallèlement, elle a mis l'accent sur deux autres priorités continues en matière de formation : rehausser la qualité et la cohérence de ses décisions et améliorer l'efficacité de ses audiences et de ses processus décisionnels.

Les décideurs et les employés qui interviennent dans la préparation des cas ont reçu jusqu'à concurrence d'une semaine de formation intensive avant la mise en œuvre de la LIPR. Après l'entrée en vigueur de la Loi, la CISR a, tout au long de l'année, circonscrit les nouvelles questions et les besoins en formation connexes. Le personnel a ensuite reçu une formation supplémentaire sur des sujets particuliers. Par exemple, les décideurs qui mènent des enquêtes et

effectuent des contrôles des motifs de détention ont reçu une formation spécialisée relativement à l'interdiction de divulguer des renseignements dans certains cas. Les décideurs qui tranchent les demandes d'asile ont reçu la formation nécessaire pour entendre et trancher seuls des demandes d'asile. Ils ont également reçu de la formation pour les aider à rédiger des motifs de décision concis reposant sur les nouveaux motifs regroupés de protection. De plus, tous les employés ont reçu une formation générale sur les importants changements apportés aux processus et aux procédures découlant de la LIPR.

La CISR a également offert un programme national de formation afin de soutenir la mise en application des nouveaux processus rationalisés de traitement des demandes d'asile. Une formation sur les besoins du personnel des salles d'audience a également été donnée. Les décideurs nouvellement nommés à la CISR ont reçu une formation de trois semaines en classe suivie d'un programme d'apprentissage en cours d'emploi de six mois adapté à leurs besoins. Outre leurs programmes mensuels de perfectionnement professionnel continus sur des questions de fond et de procédure, les décideurs chevronnés ont également reçu une formation sur mesure dans les cas où leurs besoins en apprentissage nécessitaient une approche personnalisée.

Enfin, la CISR a offert aux employés de tous les niveaux des séances de formation sur les modifications législatives, la gestion du changement pour les employés et les gestionnaires, l'équité en emploi et la diversité. Les gestionnaires de tout le Canada ont reçu une formation sur la façon de donner une rétroaction et de régler les différends. En collaboration avec les intervenants clés, la CISR a également entrepris l'élaboration d'un module de formation à l'intention des décideurs afin de répondre aux besoins des demandeurs d'asile vulnérables.

Gestion responsable des ressources humaines

Pour s'acquitter de son mandat, la CISR compte sur les efforts soutenus déployés par un effectif professionnel, motivé et représentatif. Grâce à sa gestion intégrée des ressources humaines, la CISR est en mesure de recruter et de maintenir en poste des employés qui possèdent les connaissances et les habiletés nécessaires et de les outiller pour réaliser les priorités de l'organisation.

Tout au long de l'année 2002-2003, la CISR :

- a élaboré et mis en œuvre une stratégie de gestion du changement afin de répondre aux modifications législatives;
- a amélioré les communications internes et externes, notamment en fournissant au personnel un sommaire quotidien des rapports médiatiques intéressant la CISR et en restructurant son site Internet;

- a élaboré un cadre intégré de gestion des ressources humaines lié au cycle de planification stratégique de la CISR;
- a amélioré ses relations avec les syndicats, notamment en organisant des réunions du Comité national de consultation patronal-syndical et en s'employant à créer un environnement qui favorise la communication ouverte;
- a mis en œuvre, contrôlé et évalué le nouveau processus de gestion du rendement des employés, y compris l'établissement d'une nouvelle politique et d'un programme d'apprentissage personnel pour chaque employé;
- a conçu et mis en œuvre le nouveau Prix d'excellence de la CISR;
- a lancé des initiatives internes en réponse aux résultats du sondage de 2002 pour l'ensemble de la fonction publique auprès des fonctionnaires fédéraux;
- a amélioré le système de gestion de l'information sur les ressources humaines, qui intègre toutes les activités liées aux ressources humaines;
- a amorcé le travail d'établissement des profils de compétence de certains groupes précis de l'organisation afin d'appuyer le recrutement, la formation et la promotion de la carrière;
- a entrepris la révision des politiques afin d'y intégrer les principes d'équité en emploi et de diversité et la modernisation de la gestion des ressources humaines.

À la CISR, pour une deuxième année de suite, le niveau de représentation des membres des minorités visibles a été le plus élevé de tous les ministères fédéraux. Cette réalisation témoigne du succès de son vaste programme d'équité en emploi et des efforts soutenus déployés pour combler les écarts de représentation. Le cours intitulé *L'équité en emploi, la diversité et la culture* élaboré par la CISR et donné au bureau régional de Toronto a été un succès. La CISR a participé au Comité interministériel responsable de Regard objectif, un répertoire interactif de membres des groupes désignés qui sont intéressés à participer aux processus de dotation à titre de membres de jurys de sélection.

Innovation et utilisation optimale de la technologie

Pour gérer un volume élevé de cas répartis dans cinq bureaux régionaux et de district à l'échelle du Canada, la CISR compte sur les plus récents outils technologiques. Ces outils permettent aux décideurs et au personnel de partager et d'échanger de l'information, d'assurer le soutien de la préparation des cas, de suivre le cheminement des cas au cours des diverses étapes, de communiquer avec les intervenants et de les consulter.

En 2002-2003, l'une des principales priorités consistait à adapter les systèmes automatisés afin qu'ils tiennent compte des nouvelles dispositions législatives. Une autre priorité visait la modernisation de l'infrastructure

technologique de la CISR par la mise en place de Windows 2000. Beaucoup de temps et d'efforts ont été consacrés à la planification, à la mise à l'essai et à la mise en place de Windows 2000 sur 1 400 postes de travail et 70 serveurs à l'échelle du pays. Grâce à cette nouvelle infrastructure, la CISR a non seulement rehaussé sa technologie, mais a également établi de solides assises pour ses prochaines initiatives en matière de technologie de l'information. Parallèlement, la CISR a poursuivi ses travaux d'entretien et de soutien des systèmes existants, y compris la mise à niveau continue de son site Web afin de diffuser un large éventail de documents relatifs à la nouvelle Loi.

Comme il a été mentionné précédemment, la CISR a entrepris, en 2002-2003, la phase initiale d'un projet d'envergure visant le développement et la mise en application d'un système de gestion des cas intégré (SGCI). Au cours des deux prochaines années, ce système remplacera les systèmes de suivi des cas, qui sont désuets, et fournira une infrastructure technologique de pointe, capable de soutenir les améliorations continues apportées à la gestion des cas.

En outre, la CISR développe deux autres projets de technologie, qui seront par la suite intégrés au SGCI : l'établissement d'une base de données nationales sur les motifs de décisions et l'utilisation d'appareils d'enregistrement audionumérique.

En 2002-2003, la CISR a entrepris l'établissement d'une base de données nationales sur les motifs de décisions afin d'enregistrer l'impressionnante collection de motifs de décision et de jurisprudence qu'elle a acquise depuis sa création. Cette tâche comprenait l'établissement des exigences fonctionnelles et la configuration partielle de la base de données. La mise en place intégrale de la base de données sera menée à terme dans le cadre du projet du SGCI au cours des deux prochaines années et contribuera à rehausser la qualité et la cohérence générales du processus décisionnel et à améliorer la gestion des cas.

La CISR a terminé, en 2002-2003, l'analyse des exigences fonctionnelles et un test de validation en vue d'appuyer le plan visant à remplacer ses anciens enregistreurs analogiques par des appareils d'enregistrement audionumérique dans toutes ses salles d'audience. L'achat et l'installation des nouveaux appareils seront échelonnés sur les deux prochaines années. Une fois en place, le nouveau système d'enregistrement audionumérique permettra d'améliorer la qualité du son et l'échange d'information, de réduire les besoins en archivage, d'accéder directement et rapidement aux transcriptions et de réduire les coûts.

Amélioration des pratiques de gestion

En s'engageant à continuellement apporter des améliorations et à appliquer les principes de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur établie par le Conseil du

Le Canada a tracé la voie en établissant un processus d'asile qui tient adéquatement compte de la persécution fondée sur le sexe. Les directives de la CISR ont été les premières du genre, et elles ont amené d'autres pays à reconnaître l'importance d'accorder une attention particulière au sort des femmes réfugiées dans leur système d'asile.

Ruud Lubbers, Haut Commissaire, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le 4 mars 2003

Trésor, la CISR met en œuvre des pratiques de gestion améliorées. Au moyen d'une approche intégrée, la CISR regroupera toutes les initiatives d'amélioration de la gestion en un seul programme exhaustif et focalisé. L'objectif consiste à intégrer pleinement l'évaluation des valeurs, les grands risques, les intérêts des clients et des intervenants et l'information sur le rendement aux décisions et aux plans de fonctionnement.

En 2002-2003, la CISR a fait des progrès en adoptant des pratiques de gestion améliorées dans les secteurs suivants :

- la mise sur pied du Bureau de l'amélioration des pratiques de gestion;
- la mise en œuvre de la première phase d'un modèle de budgétisation des ressources, qui intègre les renseignements financiers et opérationnels de la CISR et permet d'améliorer la planification et la gestion de la charge de travail et des ressources;
- l'élaboration, conjointement avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), d'un cadre national sur les locaux afin de mieux gérer et planifier l'utilisation des locaux. TPSGC envisage d'assimiler ce projet-pilote aux pratiques exemplaires à partager avec les autres ministères.

Reconnaissance des particuliers et des organisations sur la scène nationale et internationale

La CISR fait partie intégrante du portefeuille canadien de l'immigration et de la protection des réfugiés et tient également un rôle important, sur la scène internationale, dans les affaires intéressant les réfugiés. À ce titre, en 2002-2003, la CISR a continué à entretenir des relations avec d'autres tribunaux au Canada et à l'étranger afin de se tenir au fait des tendances et des pratiques nouvelles. La CISR s'engage à partager ses pratiques exemplaires, à promouvoir les droits de la personne et à se pencher sur les questions internationales.

Conseil des tribunaux administratifs canadiens

La CISR a continué de participer activement aux conférences annuelles du Conseil des tribunaux administratifs canadiens (CTAC). Ces réunions donnent l'occasion à tous les tribunaux administratifs canadiens de partager leurs pratiques exemplaires et leurs nouvelles approches au traitement des questions d'actualité. La CISR est un membre influent du CTAC et ses représentants y ont fait des apports importants, que ce soit comme conférenciers ou comme participants réguliers.

Consultations intergouvernementales

En 2002-2003, la CISR a continué de participer aux travaux du Groupe de travail des renseignements sur les pays d'origine, sous l'égide du Groupe des consultations intergouvernementales (GCI) sur les politiques d'asile, de reconnaissance du statut de réfugié et de migration en Europe, en Amérique du Nord et en Australie. Elle a aussi participé aux travaux du Groupe de travail des données du GCI, qui analyse les données comparatives sur les demandes d'asile présentées dans les divers pays membres du GCI.

Le Groupe de travail des renseignements sur les pays d'origine du GCI examine de nouveaux moyens pour accroître les échanges d'information entre les États membres et partager les pratiques exemplaires en matière de production et de diffusion de la documentation sur les pays d'origine. En 2002-2003, ce groupe de travail a examiné les méthodes des missions d'enquête et a continué à suivre la mise au point d'outils visant à faciliter la traduction électronique de documents de recherche. L'an dernier, le GCI a lancé une nouvelle initiative : tenir des ateliers pluridisciplinaires visant à réunir tous les groupes de travail du GCI afin de discuter des questions liées à un pays en particulier. Deux ateliers ont déjà eu lieu au Nigéria et en Russie. La CISR a publié le quatrième numéro du bulletin du groupe de travail à l'automne 2002; il a été distribué aux États membres à l'échelle internationale.

Dans le cadre de ses travaux avec le Groupe de travail des données du GCI, la CISR a participé à une réunion avec des représentants d'autres membres du GCI afin de comparer et d'analyser les données sur les décisions rendues à l'égard des demandes d'asile. Cette analyse permet aux États membres de profiter d'une meilleure base de comparaison des résultats obtenus par leur système de protection des réfugiés respectif.

En participant aux activités de ces groupes de travail, la CISR se tient au fait de l'évolution des sources de renseignements sur les pays d'origine, compare les résultats obtenus par les systèmes de protection des réfugiés des États membres du GCI et tire avantage de l'expérience d'autres pays d'accueil de réfugiés. Elle profite par ailleurs de l'occasion pour partager conseils et information.

Association internationale des juges aux affaires des réfugiés

En 2002-2003, la CISR a continué de participer aux travaux de l'Association internationale des juges aux affaires des réfugiés (AIJAR), un organisme créé en 1997 dans le but de promouvoir la normalisation des pratiques, des procédures et de l'interprétation du droit applicable aux réfugiés partout dans le monde. Grâce à sa participation aux travaux de cette importante tribune internationale, la CISR se tient au fait des pratiques en droit des réfugiés sur la scène internationale et de l'évolution de celles-ci. Elle profite aussi de cette tribune pour partager ses connaissances avec la communauté internationale. D'ailleurs, le Canada est reconnu de longue date sur la scène internationale comme promoteur des pratiques exemplaires dans la communauté internationale de décideurs qui œuvrent dans le secteur de la Protection des réfugiés.

Le vice-président du tribunal de la Protection des réfugiés est membre du Conseil exécutif et préside le Comité de perfectionnement professionnel de l'AIJAR. La CISR a élaboré de nombreux documents de formation à l'intention de l'AIJAR et a donné un certain nombre de séances de formation à l'intention des nouveaux juges aux affaires des réfugiés venant de tous les pays dans le cadre d'ateliers et de conférences de l'AIJAR.

En 2002-2003, la CISR a continué de participer aux activités des groupes de travail de l'AIJAR chargés d'étudier diverses questions liées au droit et aux procédures touchant les réfugiés. Un représentant de la CISR a assuré la coordination des groupes de travail de l'AIJAR sur les processus et la CISR a participé activement à l'établissement des priorités des groupes de travail en prévision de la Conférence mondiale de l'AIJAR de 2005, qui aura lieu en Suède. En octobre 2002, le président de la CISR et le vice-président du tribunal de la Protection des réfugiés ont participé à la Conférence mondiale de l'AIJARJ qui a eu lieu en Nouvelle-Zélande. Enfin, la CISR a travaillé en collaboration avec des organismes décisionnels de protection des réfugiés des États-Unis pour créer la section locale des Amériques de l'AIJAR au cours de la prochaine année.

Par ses travaux avec l'AIJAR et d'autres organismes, la CISR joue un rôle dans la promotion des systèmes de protection des réfugiés de qualité dans les pays développés et en développement. De nombreux pays ont emboîté le pas au Canada dans plusieurs initiatives visant le droit et les pratiques touchant les réfugiés, notamment la mise en application des directives de la CISR concernant la persécution fondée sur le sexe. En effet, d'autres pays, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, ont adopté des directives similaires à celles de la CISR pour régir l'audition de demandes d'asile reposant sur la crainte de persécution fondée sur le sexe[25].

[25] Pour de plus amples renseignements sur les directives de la CISR intitulées *Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe*, voir http://www.irb.gc.ca/fr/apropos/directives/femmes/index_f.htm.

Études comparatives d'autres systèmes de protection des réfugiés

En tant que chef de file mondial dans les processus de protection des réfugiés, la CISR cherche constamment de nouveaux moyens plus efficients de s'acquitter de son mandat. En 2002-2003, la CISR a continué de comparer son système à celui d'autres pays sur le plan des processus, des politiques et des pratiques. Mettant à profit les travaux de comparaison antérieurs des processus de protection des réfugiés, le président de la CISR s'est rendu aux États-Unis, où il a observé les procédures et a assisté à des séances d'information sur la nature du processus américain de demande d'asile.

Au fil du temps, l'observation continue des tendances et des processus mondiaux en matière de protection des réfugiés a permis à la CISR de façonner ses politiques et ses pratiques internes. Elle l'a également aidé à se familiariser avec les organismes décisionnels de protection des réfugiés à l'étranger et à promouvoir une compréhension commune des pratiques et des systèmes parmi les intervenants.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'Agence canadienne de développement international et CIC sont chargés des relations du Canada avec le HCR. En 2002-2003, les trois ministères ont travaillé ensemble sur des initiatives du HCR. La CISR a continué de recevoir de CIC des comptes rendus sur les progrès réalisés et s'engagera, au besoin, dans de nouveaux échanges portant sur les priorités en matière de protection des réfugiés.

L'Ordre du jour pour la protection, qui a été approuvé à l'unanimité en 2002 par le Conseil exécutif du HCR et l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, fournit les fondements de l'avenir de la protection des réfugiés. Il représente le fruit d'un an et demi de discussions entre gouvernements et spécialistes de la protection des réfugiés à l'échelle internationale, auxquelles la CISR a participé activement. Ces consultations générales visaient à réaffirmer l'engagement de la communauté internationale envers la Convention de 1951 et son Protocole de 1967, tout en établissant des stratégies novatrices pour relever les nouveaux défis que présente la protection des réfugiés.

Le Canada a joué un rôle crucial dans l'élaboration de ce plan d'action. L'Ordre du jour énonce les objectifs à atteindre au cours d'une période de plusieurs années afin de renforcer progressivement la protection des réfugiés à l'échelle internationale, tout en reconnaissant les multiples défis auxquels sont confrontés les États et le HCR.

L'Ordre du jour pour la protection prévoyait l'élaboration de nouveaux outils et de nouvelles mesures selon l'approche couramment appelée « Convention Plus ». Bien que le concept continue d'évoluer, il prendra la forme d'une série de mesures multilatérales qui complèteront la *Convention de 1951 relative aux réfugiés* et son protocole, par exemple pour mieux gérer les migrations massives et les camps de réfugiés installés depuis longtemps dans les régions d'origine. L'objectif visé : établir un partage plus équitable des responsabilités entre les nations, tout en faisant la promotion de l'autonomie des réfugiés et des rapatriés. Selon CIC, la priorité du Canada visant l'initiative *Convention Plus* a été considérée comme l'utilisation stratégique du rétablissement tant comme outil de protection que comme solution durable.

La CISR fonctionne dans un contexte plus vaste en remplissant son mandat et compte sur ses partenariats et ses relations clés avec certaines organisations et certains particuliers.

3.3 ÊTRE UN PARTENAIRE INNOVATEUR DU SYSTÈME D'IMMIGRATION DU CANADA

En 2002-2003, la CISR a continué de miser sur la collaboration et la communication de qualité avec ses partenaires et ses intervenants qui ont marqué l'année précédente. La CISR joue un rôle important parmi les nombreux partenaires qui contribuent à maintenir au Canada un système d'immigration efficace et proactif, tout en préservant son indépendance décisionnelle. Pour bien jouer son rôle, la CISR compte sur des relations efficaces avec ses intervenants et ses partenaires. La présente section énonce les activités de la CISR à l'appui de son engagement à être un partenaire innovateur du système d'immigration du Canada.

Le dialogue en cours avec les intervenants et les partenaires a aidé la CISR à faire face aux exigences découlant de sa lourde charge de travail et à assurer une transition harmonieuse à la nouvelle Loi, tout en étant toujours déterminée à rendre des décisions de qualité de manière indépendante.

Approche intégrée à la gestion du portefeuille

En tant que partenaires clés du portefeuille visant les immigrants et les réfugiés, la CISR et CIC collaborent au niveau du portefeuille et des activités opérationnelles tout en respectant l'indépendance institutionnelle de la CISR et l'indépendance de ses décideurs.

Relation avec Citoyenneté et Immigration Canada

En 2002-2003, la CISR et CIC[26] ont continué à travailler de concert pour trouver des réponses appropriées aux questions découlant de la mise en œuvre de la Loi. Le personnel de la CISR était prêt non seulement à faire face aux changements de fond touchant directement les tribunaux, mais également aux changements touchant les questions opérationnelles des deux organisations. Des formulaires et des processus, révisés ou nouveaux, étaient en place au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, ce qui a beaucoup facilité la période de transition associée à la nouvelle Loi.

[26] Pour plus d'information sur CIC, voir http://www.cic.gc.ca.

La coordination continue des activités s'est poursuivie en 2002-2003 dans le cadre d'autres importants projets comme le travail entrepris en prévision de l'étude sur le projet de réglementation des activités des consultants en immigration[27] et le travail lié au projet d'*Entente sur les tiers pays sûrs*[28] avec les États-Unis. Pour ce qui est des appels de l'immigration à Toronto, la CISR a adapté avec succès son processus de Mode alternatif de règlement des litiges (MARL) pour tenir compte des cas pour lesquels la nouvelle unité de triage de CIC a conclu une entente. Cette unité a invité les appelants à présenter des observations écrites à CIC avant la mise au rôle de leur appel afin de démontrer pourquoi CIC devrait faire droit à leur appel interjeté contre une mesure de renvoi ou octroyer un sursis à la mesure de renvoi.

L'Entente cadre administrative, en place depuis 1996, a continué de faciliter la collaboration entre CIC et la CISR sur les questions de gestion du portefeuille. Au cours des prochains mois, les deux organisations travailleront de concert pour apporter les rajustements nécessaires à l'Entente afin de s'assurer qu'elle tient compte de l'évolution des besoins.

Relations efficaces avec les clients et les intervenants

En 2002-2003, la CISR a entretenu un dialogue et une collaboration avec les intervenants externes, tout en maintenant son indépendance décisionnelle. Les relations efficaces avec les intervenants ont largement contribué à la transition harmonieuse à la LIPR. Ce dialogue a également favorisé une meilleure compréhension du travail de la CISR et a contribué à maintenir la confiance dans l'intégrité du système d'immigration et de protection des réfugiés.

Comité consultatif sur les pratiques et les procédures

En 2002-2003, la CISR a fait grand usage du Comité consultatif sur les pratiques et les procédures (CCPP), une tribune nationale qui lui permet de créer et d'entretenir des relations avec des intervenants clés, comme l'Association du Barreau canadien, les associations d'avocats en immigration, le Conseil canadien pour les réfugiés et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Les réunions semestrielles du CCPP ont permis de discuter de questions telles que les nouvelles règles, les dispositions transitoires et les motifs regroupés de protection, ainsi que de favoriser une compréhension commune de la nouvelle Loi. De plus, la CISR a tenu des téléconférences avec les intervenants afin de cerner et de régler rapidement les nouvelles questions liées aux modifications législatives. Les représentants de la CISR ont également donné des séances d'information et ont participé à des réunions et à des conférences d'organisations membres afin de favoriser une compréhension

[27] Voir http://www.cic.gc.ca/francais/pub/consultants/index.html

[28] L'Entente prévoit, sous réserve de certaines exceptions, que les demandeurs d'asile qui passent par les États-Unis ou le Canada devront dorénavant présenter leur demande d'asile dans le premier pays où ils arrivent. Pour plus d'information, voir http://www.cic.gc.ca/francais/politiques/pays-surs.html.

commune des nouvelles dispositions législatives touchant le travail des tribunaux.

Les bureaux régionaux et de district de la CISR ont également contribué à la création et à l'entretien de relations efficaces par l'entremise de tribunes établies avec des groupes d'intervenants locaux, y compris des consultants en immigration.

Appui aux parties non représentées et aux conseils non juristes

En 2002-2003, la CISR a continué d'accorder de l'importance aux besoins particuliers des parties non représentées qui comparaissent devant elle, qu'il s'agisse des demandeurs d'asile, des appelants ou des conseils non juristes. Ces mesures sont particulièrement importantes pour assurer l'équité des processus de la CISR et faciliter l'accès à la justice. Au nom de l'équité, il est essentiel que les intéressés soient prêts à présenter leur cas avec efficacité et qu'ils bénéficient de conseils et d'un soutien.

En 2002-2003, la CISR a publié des documents d'information très importants pour les parties non représentées qui comparaissent devant les tribunaux, particulièrement à la lumière des modifications aux processus découlant de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi.

La CISR a achevé la première phase d'un projet visant à répondre aux besoins des demandeurs d'asile non représentés. En collaboration avec des intervenants clés, la CISR a publié la brochure intitulée *Demande d'asile – Aperçu du processus*[29] rédigée en langage clair et simple. Au dernier trimestre de 2002-2003, CIC l'a distribuée à tous les demandeurs d'asile au point où ils présentent leur demande à un agent d'immigration. Des exemplaires ont également été fournis à des organisations non gouvernementales qui offrent de l'aide aux réfugiés.

En 2002-2003, la CISR a poursuivi la mise à jour de ses *Guides à l'intention des appelants non représentés*[30] pour se conformer aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires. Elle a également rédigé d'autres documents en langage clair et simple sur le mode alternatif de règlement des litiges.

Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires

En 2002-2003, la CISR a continué de faire le suivi de l'application du *Protocole relatif aux questions concernant la conduite des commissaires* adopté en octobre 1999 et a pris les mesures nécessaires lorsque c'était justifié. La CISR a été le premier tribunal fédéral à établir une procédure officielle de traitement des plaintes concernant la conduite des commissaires (décideurs). Le Protocole reconnaît que des normes de conduite élevées sont exigées des agents de l'État, comme les décideurs

[29] Voir http://www.cisr.gc.ca/fr/apropos/sections/spr/asile/index_f.htm.
[30] Voir http://www.cisr.gc.ca/fr/apropos/sections/sai/guidesinfo/unrepresent_f.htm.

de la CISR dont les décisions influent profondément sur la vie des personnes qui comparaissent devant le tribunal.

En 2002-2003, 24 plaintes ont été déposées aux termes du Protocole, dont 5 ne tombaient pas sous le coup du Protocole, 12 n'étaient pas fondées, 1 était fondée en partie et 6 demeurent actives. Aucun appel n'a été interjeté.

Règles de conduite des personnes dans les affaires devant la CISR

En 2002-2003, la CISR a participé au Comité consultatif mis sur pied par le ministre de CIC pour étudier les questions touchant l'industrie des consultants en immigration. À la lumière de cette étude et du Plan d'action prévu, la CISR a reporté son travail sur les *Règles de conduite des personnes dans les affaires devant la CISR*, en attendant une évaluation plus poussée des besoins.

Initiative d'amélioration des services

Dans le document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, le gouvernement s'est engagé à accroître de façon importante et quantifiable la satisfaction des clients envers ses services. L'Initiative d'amélioration des services, mise en œuvre à l'échelle du gouvernement et progressivement par les ministères et organismes, vise à accroître d'au moins 10 % la satisfaction des clients d'ici 2005.

En 2002-2003, la CISR a dû repousser le lancement de la première phase de cette initiative en raison des exigences découlant de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi et de sa lourde charge de travail. Néanmoins, l'organisation a amélioré sa faculté de répondre aux besoins de ses clients. Par exemple, elle a refait son site Web afin de donner un accès rapide et opportun à ses documents. Elle a en outre tenu compte des besoins de ses clients dans la refonte de ses formulaires et, comme il a été mentionné précédemment, a élaboré des guides en langage clair et simple pour aider les parties et les conseils non juristes.

IV. ANNEXES

Annexe 1 : Renseignements financiers

A. Aperçu du rendement financier

Les dépenses prévues dans le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) pour l'exercice 2002-2003 étaient de 123,7 millions de dollars. Par l'entremise des *Budgets supplémentaires des dépenses*, la CISR a reçu une somme additionnelle de 14,2 millions de dollars incluant la cotisation aux régimes d'avantages sociaux des employés, pour des autorisations totales s'élevant à 137,9 millions de dollars[31]. Au nombre des postes les plus importants dans les Budgets supplémentaires, citons :

- 5 millions de dollars pour le financement lié à la charge de travail;
- 3,8 millions de dollars pour compenser l'incidence des conventions collectives;
- 3,6 millions de dollars pour le report du surplus de l'exercice 2001-2002;
- 1 million de dollars pour développer un plan de projet détaillé pour la mise en œuvre du Système de gestion des cas intégré.

Les dépenses réelles pour l'exercice 2002-2003 se sont élevées à 116,8 millions de dollars, soit 21,1 millions de dollars de moins que les autorisations totales. Les ressources non utilisées sont attribuables principalement à un surplus dans le compte d'affectation à but particulier pour la traduction des décisions (18,4 millions de dollars) et à un nombre moins élevé que prévu de décideurs nommés[32].

B. Tableaux financiers

Les tableaux financiers présentés dans cette section contiennent des données financières sommaires, comme les renseignements présentés au tableau 1, et comportent trois rubriques différentes. Pour plus de clarté, voici la définition de ces trois rubriques :

- *Dépenses prévues* — les dépenses prévues au début de l'exercice telles que présentées dans le *Budget des dépenses 2002-2003 — Rapport sur les plans et les priorités;*
- Autorisations totales — le niveau des dépenses autorisé par le Parlement, y compris le *Budget supplémentaire des dépenses* pour tenir compte de l'évolution des priorités, de l'augmentation des coûts et des événements imprévus;
- *Dépenses réelles* — les montants vraiment dépensés au cours de l'exercice 2002-2003 présentés dans les *Comptes publics*.

[31] Ce montant comprend les 9,2 millions de dollars prévus pour la Sécurité publique et la lutte contre le terrorisme (SPLT).

[32] Ce montant comprend un surplus d'un million de dollars provenant des délais liés à la nomination des décideurs (fonds de la SPLT).

Tableau 1 — Sommaire des crédits approuvés

Le tableau suivant indique le niveau des dépenses autorisé par le Parlement, y compris le *Budget supplémentaire des dépenses* et les autres autorisations.

Besoins financiers par autorisation (en millions de dollars)[33]			
	2002-2003		
Crédit	**Dépenses prévues**	**Autorisations totales**	**Dépenses réelles**
Commission de l'immigration et du statut de réfugié			
15 Dépenses de fonctionnement	110,4	123,6	102,5
(S) Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	13,3	14,3	114,3
Total pour l'organisme	**123,7**	**137,9**	**116,8**

Les écarts entre les dépenses prévues et les autorisations totales s'expliquent principalement par les affectations supplémentaires reçues au cours de l'exercice (Voir Aperçu du rendement financier).

[33] Les chiffres étant arrondis, ils peuvent ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Tableau 2 — Comparaison des dépenses totales prévues et des dépenses réelles

Le tableau suivant indique en détails la répartition des dépenses totales prévues, des autorisations (en italiques) et des dépenses réelles (en caractères gras) pour 2002-2003, par secteur d'activité et selon le genre de dépenses.

Dépenses prévues par opposition aux dépenses réelles par secteur d'activité (en millions de dollars)[34]

Secteurs d'activité	ÉTP	Fonctionnement	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses brutes	Moins : recettes disponibles	Total des dépenses nettes
Détermination du statut de réfugié							
– dépenses prévues	785	62,6	–	–	62,6	–	62,6
– *autorisations totales*	–	*65,3*	–	–	*65,3*	–	*65,3*
– **dépenses réelles**	**788**	**63,4**	**–**	**–**	**63,4**	**–**	**63,4**
Appels de l'immigration							
– dépenses prévues	70	5,5	–	–	5,5	–	5,5
– *autorisations totales*	–	*6,1*	–	–	*6,1*	–	*6,1*
– **dépenses réelles**	**61**	**6,1**	**–**	**–**	**6,1**	**–**	**6,1**
Enquêtes et contrôles des motifs de détention							
– dépenses prévues	55	4,8	–	–	4,8	–	4,8
– *autorisations totales*	–	*5,3*	–	–	*5,3*	–	*5,3*
– **dépenses réelles**	**52**	**4,7**	**–**	**–**	**4,7**	**–**	**4,7**
Gestion et services généraux							
– dépenses prévues	253	50,7	–	–	50,7	–	50,7
– *autorisations totales*	–	*61,2*	–	–	*61,2*	–	*61,2*
– **dépenses réelles**	**265**	**42,6**	**–**	**–**	**42,6**	**–**	**42,6**
Total							
– dépenses prévues	1 163	123,7	–	–	123,7	–	123,7
– *autorisations totales*	–	*137,9*	–	–	*137,9*	–	*137,9*
– **dépenses réelles**	**1 166**	**116,8**	**–**	**–**	**116,8**	**–**	**116,8**
Autres recettes et dépenses							
Recettes non disponibles							
– dépenses prévues							–
– *autorisations totales*							–
– **dépenses réelles**							–
Coût des services offerts par d'autres ministères							
– dépenses prévues							15,4
– *autorisations totales*							–
– **dépenses réelles**							**16,9**
Coût net du programme							**–**
– dépenses prévues							139,1
– *autorisations totales*							–
– **dépenses réelles**							**133,7**

Les écarts entre les dépenses prévues et les autorisations totales pour chaque secteur d'activité s'expliquent principalement par les affectations supplémentaires reçues dans le courant de l'exercice financier (voir Aperçu du rendement financier).

[34] Les chiffres étant arrondis, ils peuvent ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Tableau 3 — Comparaison historique des dépenses totales

Le tableau suivant donne un aperçu historique des dépenses par secteur d'activité. Il comprend également une comparaison entre les dépenses totales prévues pour 2002-2003 et les dépenses réelles figurant dans les Comptes publics.

Comparaison historique des dépenses prévues par opposition aux dépenses réelles par secteur d'activité (en millions de dollars)[35]

Secteurs d'activité	Dépenses réelles 2000-01	Dépenses réelles 2001-02	2002-2003		
			Dépenses prévues	Total autorisations	Dépenses réelles
Détermination du statut de réfugié	52,7	55,4	62,6	65,3	63,4
Appels en matière d'immigration	5.4	5,2	5,5	6,1	6,1
Enquêtes et contrôles des motifs de détention	4,3	4,2	4,8	5,3	4,7
Gestion et services généraux	35,7	39,7	50,7	61,2	42,6
Total	**98,1**	**104,5**	**123,7**	**137,9**	**116,8**

Tableau 4 — Passif éventuel

Passif éventuel (en millions de dollars)

	Montant des éléments de passif éventuel		
	Au 31 mars 2001	Au 31 mars 2002	Courant au 31 mars 2003
Revendications et cas en instance ou imminents	9,3	22,6	6,8
Total	**9,3**	**22,6**	**6,8**

[35] Les chiffres étant arrondis, ils peuvent ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Annexe 2 : Description de l'organisation et régie interne de la CISR

Description de l'organisation

Créée par une loi fédérale en 1989, la CISR est la plus grande organisation au Canada à exercer des fonctions quasi judiciaires. Son mandat est énoncé dans la Partie 4 de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

La CISR a le mandat :

- de statuer sur les demandes d'asile présentées au Canada;
- de trancher les appels interjetés contre le refus des demandes de parrainage au titre du regroupement familial, contre certaines mesures de renvoi ainsi que contre des décisions touchant l'obligation de résidence, de même que les appels interjetés par le ministre contre des décisions rendues à l'issue des enquêtes;
- de tenir des enquêtes afin de déterminer si une personne peut entrer et séjourner au Canada et d'effectuer des contrôles des motifs de détention de toute personne détenue par CIC pour des raisons d'immigration.

La CISR compte quatre secteurs d'activité :

- Détermination du statut de réfugié;
- Appels en matière d'immigration;
- Enquêtes et contrôles des motifs de détention[36];
- Gestion et services généraux, qui fournit des services de soutien aux trois autres secteurs d'activité.

Les trois premiers secteurs d'activité comprennent toutes les fonctions décisionnelles de la CISR, y compris les activités liées à la préparation des cas et aux recherches, à la mise au rôle des audiences, au soutien technologique, à l'interprétation en langues étrangères, aux services de soutien, aux services administratifs et aux services de secrétariat.

Le quatrième secteur d'activité, Gestion et services généraux, appuie la CISR dans ses fonctions décisionnelles grâce à une gamme de services, notamment en matière d'élaboration de processus de gestion des cas, de processus de planification et de politiques, de recherche sur les pays d'origine, de services juridiques, de services de traduction, de gestion des ressources humaines, de services financiers et administratifs, de vérification et d'évaluation en fonction du risque, de perfectionnement professionnel, de communications et de technologie de l'information.

[36] Le titre actuel de ce secteur d'activité est *Enquêtes et examens des motifs de détention*, selon la terminologie de l'ancienne loi. La CISR prévoit faire une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'exercice à venir afin de changer le titre de ce secteur d'activité à *Enquêtes et contrôles des motifs de détention*, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

Détermination du statut de réfugié

Dans le secteur d'activité Détermination du statut de réfugié, la CISR statue sur les demandes d'asile présentées par des personnes au Canada. Sous le régime de la nouvelle Loi, le décideur rend sa décision non seulement après avoir déterminé si la personne craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques (comme c'était le cas sous le régime de l'ancienne Loi), mais également après avoir déterminé si la personne est exposée au risque de torture, à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités si elle était renvoyée dans son pays. Ainsi, le Canada remplit ses obligations en tant que signataire de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* des Nations Unies et du Protocole de 1967 s'y rapportant ainsi que de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* des Nations Unies (1984).

En 2002-2003, ce secteur d'activité a effectué des dépenses réelles de 63,4 millions de dollars et a employé 788 équivalents temps plein.

Appels en matière d'immigration

Dans le secteur d'activité Appels en matière d'immigration, la CISR fait office de tribunal quasi judiciaire qui entend les appels interjetés par les personnes suivantes :

- les citoyens canadiens et les résidents permanents dont la demande de parrainage au titre du regroupement familial a été rejetée;
- les résidents permanents, les personnes protégées et les titulaires de visa de résident permanent contre qui pèse une mesure de renvoi du Canada;
- les résidents permanents à l'égard desquels un agent de CIC a conclu, à l'étranger, au non-respect de l'obligation de résidence;
- le ministre, qui peut en appeler de toute décision rendue par le tribunal de l'immigration dans le cadre d'une enquête.

En 2002-2003, ce secteur d'activité a engagé des dépenses réelles de 6,1 millions de dollars et a employé 61 équivalents temps plein.

Enquêtes et contrôles des motifs de détention[37]

Dans le secteur d'activité Enquêtes et contrôles des motifs de détention, la CISR a pour mandat de :

- tenir des enquêtes sur des personnes considérées interdites de territoire au Canada;
- de procéder au contrôle des motifs de détention des personnes détenues pour des raisons d'immigration.

[37] Le titre actuel de ce secteur d'activité est *Enquêtes et examens des motifs de détention*, selon la terminologie de l'ancienne loi. La CISR prévoit faire une présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'exercice à venir afin de changer le titre de ce secteur d'activité à *Enquêtes et contrôles des motifs de détention*, pour se conformer à la terminologie de la LIPR.

Ce secteur d'activité contribue à assurer la sécurité de la société canadienne par les moyens suivants :

- en tenant des enquêtes sur des personnes qui demandent à entrer au Canada ou qui y sont déjà et qui sont considérées comme étant interdites de territoire;
- en effectuant le contrôle des motifs de détention des personnes détenues à des fins d'interrogatoire, d'enquête ou de renvoi.

En 2002-2003, ce secteur d'activité a engagé des dépenses réelles de 4,7 millions de dollars et a employé 52 équivalents temps plein.

Gestion et services généraux

Le secteur d'activité Gestion et services généraux, qui offre des services de soutien aux trois autres secteurs d'activité, assume les responsabilités suivantes :

- appuyer la CISR dans le processus décisionnel;
- améliorer la capacité de la CISR à rendre des décisions équitables, cohérentes et éclairées, en temps opportun;
- fournir à la CISR des processus de gestion et des services administratifs efficaces;
- promouvoir l'efficacité organisationnelle;
- aider la CISR à s'adapter à l'évolution de son environnement.

Pour s'acquitter de ces responsabilités, ce secteur d'activité :

- coordonne les politiques et les processus de planification de la CISR;
- élabore des processus de gestion des cas à l'appui du processus décisionnel;
- fournit des services administratifs et financiers et des services liés aux ressources humaines, y compris des services dans le secteur de l'amélioration des pratiques de gestion, de la gestion de l'information, de la technologie de l'information, de la santé et de la sécurité, des locaux, de l'approvisionnement, des langues officielles, de la vérification interne et de l'évaluation des programmes;
- gère l'infrastructure des technologies de l'information pour appuyer la prise de décisions et l'évaluation du rendement;
- gère les communications internes et externes de la CISR.

Sont également compris les services qui appuient directement les opérations quotidiennes des fonctions décisionnelles, tels les systèmes de gestion des cas, les services juridiques, la recherche sur les pays d'origine et les services de traduction. Ce secteur d'activité voit également à appuyer les initiatives pangouvernementales, notamment l'Initiative de modernisation des ressources humaines, l'Initiative d'amélioration des services, la Modernisation de la fonction de contrôleur et le Gouvernement en direct.

Ce secteur d'activité a engagé en 2002-2003 des dépenses de 42,6 millions de dollars et a employé 265 équivalents temps plein.

Régie interne de la CISR

Le président est le premier dirigeant de la CISR ainsi que le porte-parole. Il assure un leadership et une orientation générale aux tribunaux. Il est tenu d'articuler et de promouvoir la vision de la CISR, qui unit tout le personnel vers un objectif commun, soit de rendre en temps opportun des décisions équitables sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés. En plus des vastes responsabilités qui lui incombent en matière de gestion des personnes nommées par décret, il exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi afin d'aider les décideurs à accroître la cohérence, la qualité et l'efficacité du processus décisionnel. Le président rend des comptes au Parlement par l'entremise du ministre de Citoyenneté et Immigration.

Le secrétaire général fait fonction d'administrateur en chef des opérations de la CISR et rend des comptes au président de la CISR. Il est responsable des opérations et de l'administration générale des tribunaux. Environ 1 000 fonctionnaires, y compris ceux qui assurent un soutien direct aux activités décisionnelles, relèvent du secrétaire général.

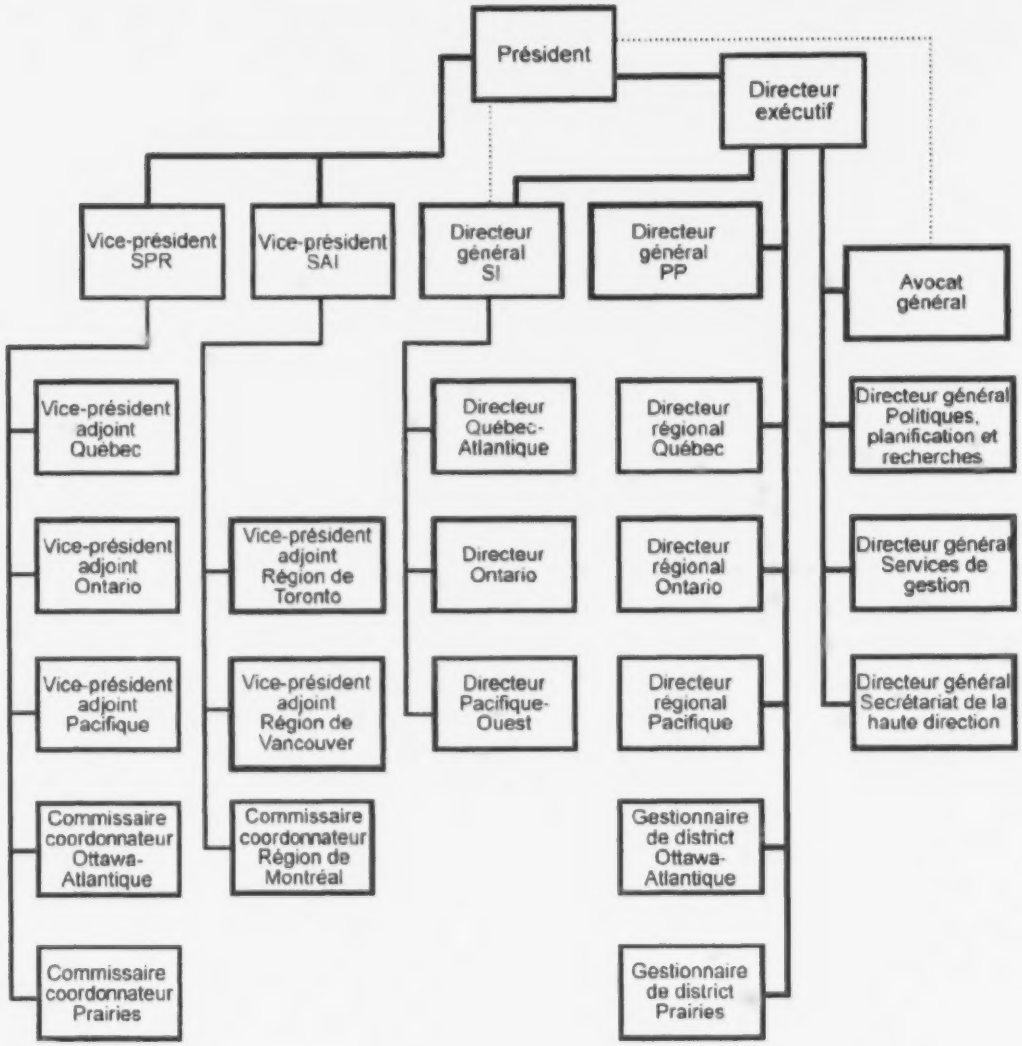
Deux vice-présidents et un directeur général, chacun responsable d'un tribunal, rendent compte au président de la CISR :

- le vice-président du tribunal de la Protection des réfugiés, nommé par le gouverneur en conseil, est responsable d'environ 190 décideurs;
- le vice-président du tribunal d'Appel de l'immigration, également nommé par le gouverneur en conseil, est responsable d'environ 30 décideurs;
- le directeur général du tribunal de l'Immigration, nommé sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, est responsable d'environ 28 décideurs.

Le siège de la CISR est situé à Ottawa. La CISR compte des bureaux régionaux à Montréal, à Toronto et à Vancouver ainsi que des bureaux de district à Ottawa et à Calgary.

Annexe 3 : Organigramme

Commission de l'immigration et du statut de réfugié



Légende

SPR Section de la protection des réfugiés
SAI Section d'appel de l'immigration
SI Section de l'immigration
PP Perfectionnement professionel

Annexe 4 : Autres renseignements

Dispositions législatives et réglementaires appliquées*

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés
(L.C. 2001, c. 27, dans sa version modifiée)

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (DORS/2002-227, dans sa version modifiée)

Règles de la Section de la protection des réfugiés
(DORS/2002-228)

Règles de la Section de l'Immigration
(DORS/2002-229)

Règles de la Section d'appel de l'immigration
(DORS/2002-230)

Règles sur le serment professionnel ou la déclaration (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)
(DORS/2002-231)

* Sont entrées en vigueur le 28 juin 2002.

Dispositions législatives et réglementaires anciennement appliquées**

Loi sur l'immigration
(L.R.C. 1985, c. I-2, dans sa version modifiée)

Règles de la section du statut de réfugié
(DORS/93-45)

Règles de la section d'appel de l'immigration
(DORS/93-46, dans sa version modifiée)

Règles de la section d'arbitrage
(DORS/93-47)

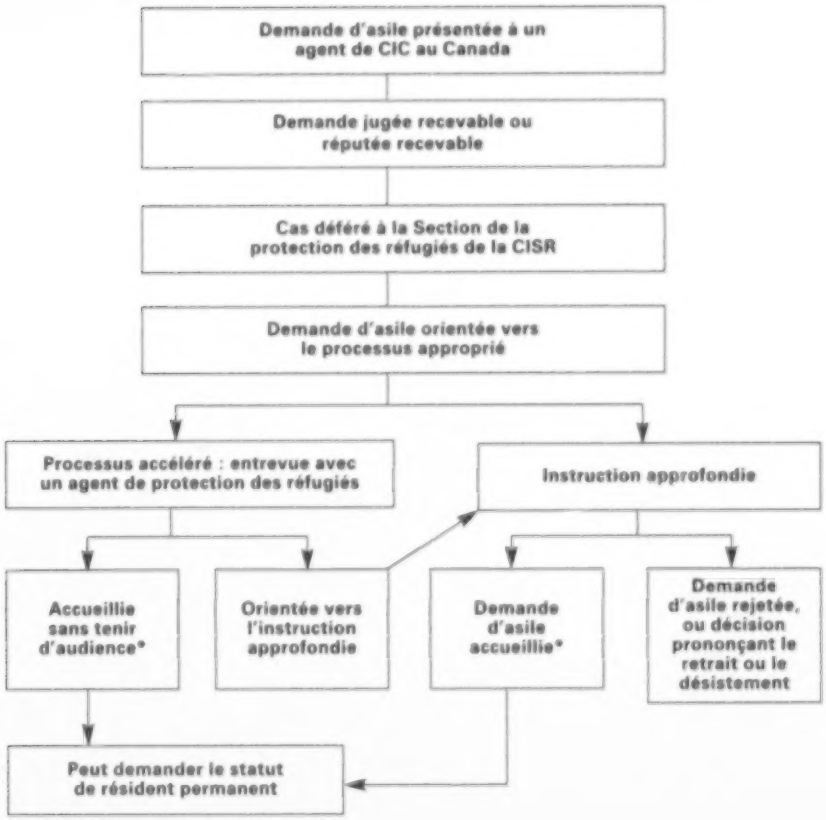
Renseignements supplémentaires

Pour obtenir plus d'information sur la CISR, visitez son site Web à http://www.cisr.gc.ca/ ou communiquez avec la Direction des communications au (613) 943-0803.

** Étaient en vigueur avant le 28 juin 2002.

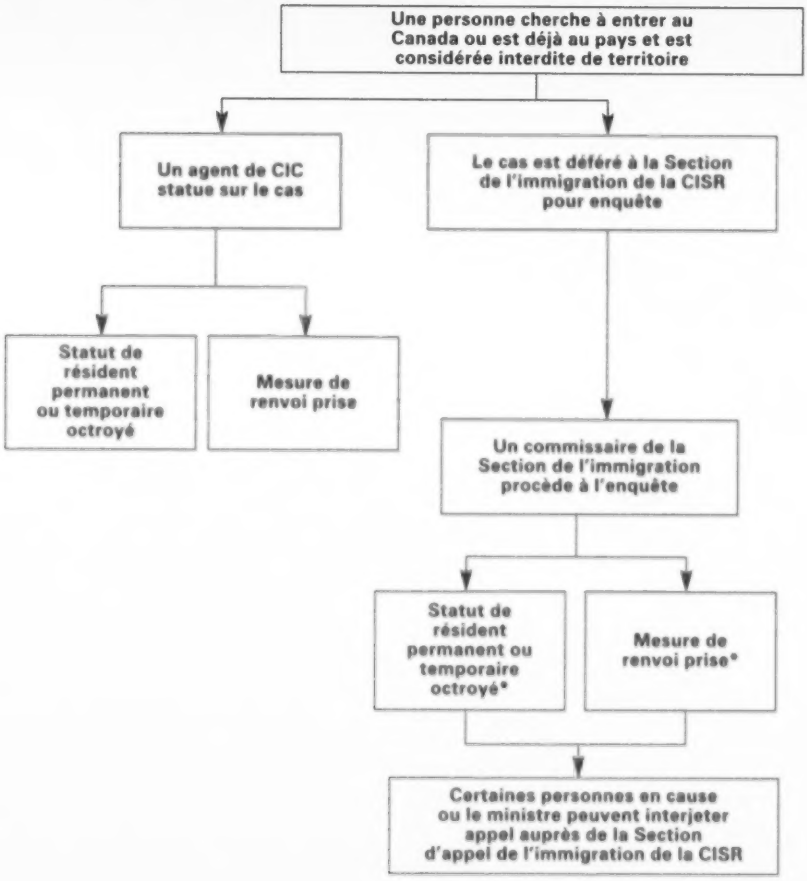
Annexe 5 : Processus de la CISR

Présenter une demande d'asile



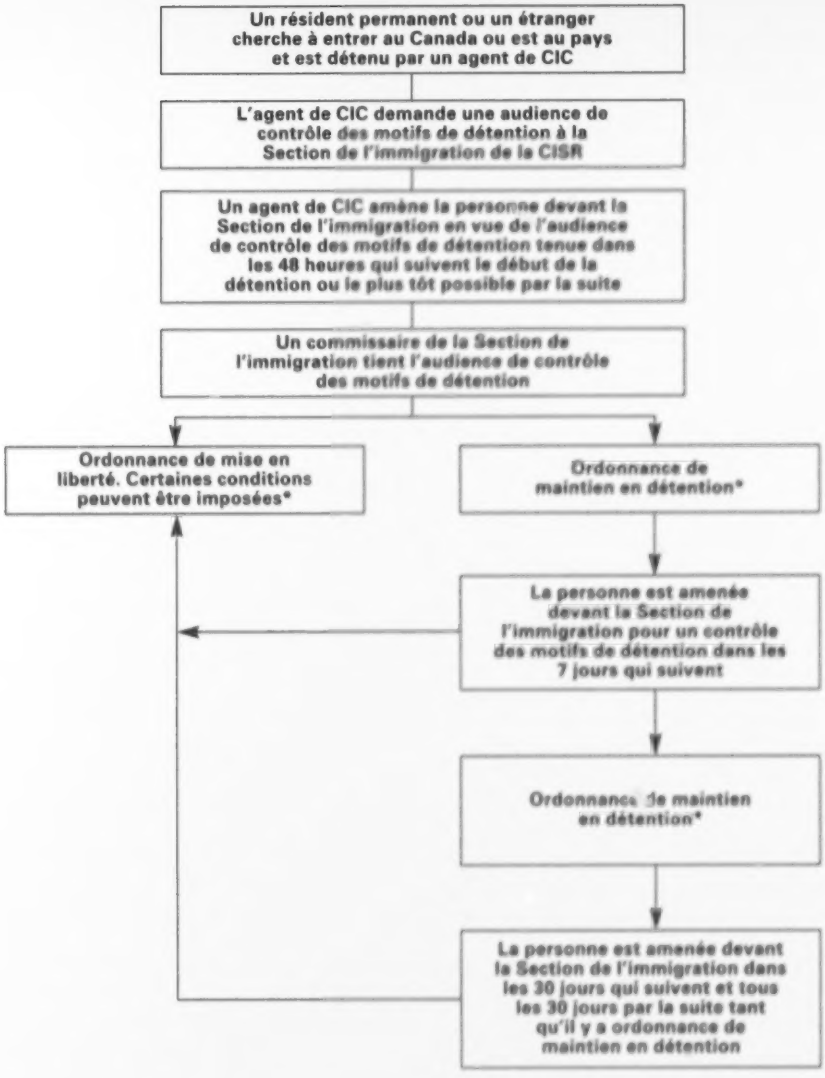
* Le demandeur d'asile ou CIC peuvent présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section de la protection des réfugiés.

Processus d'enquête



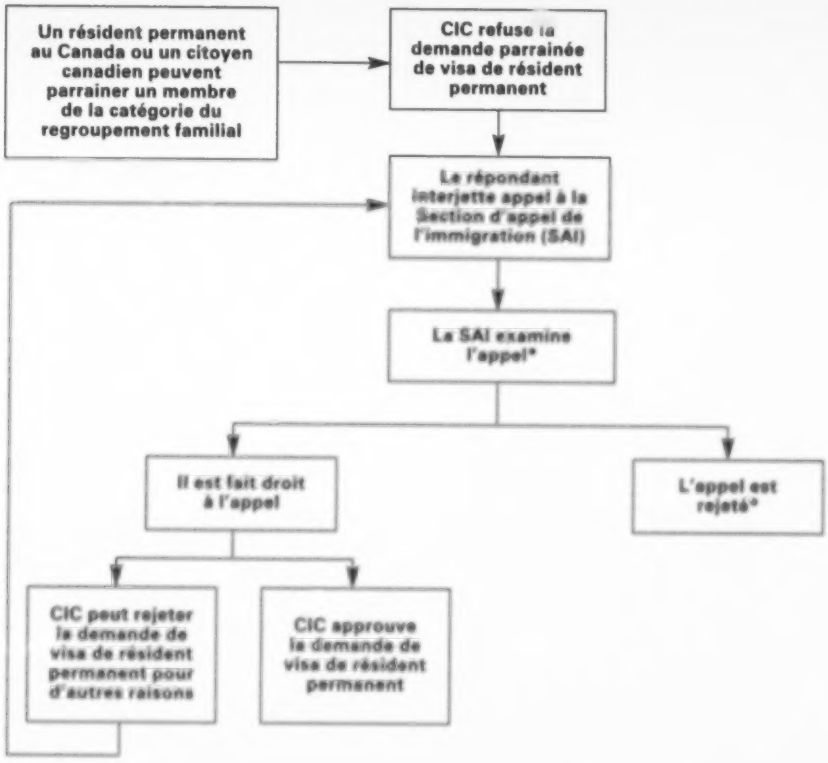
* La personne en cause ou CIC peuvent présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section de l'immigration.

Processus de contrôle des motifs de détention



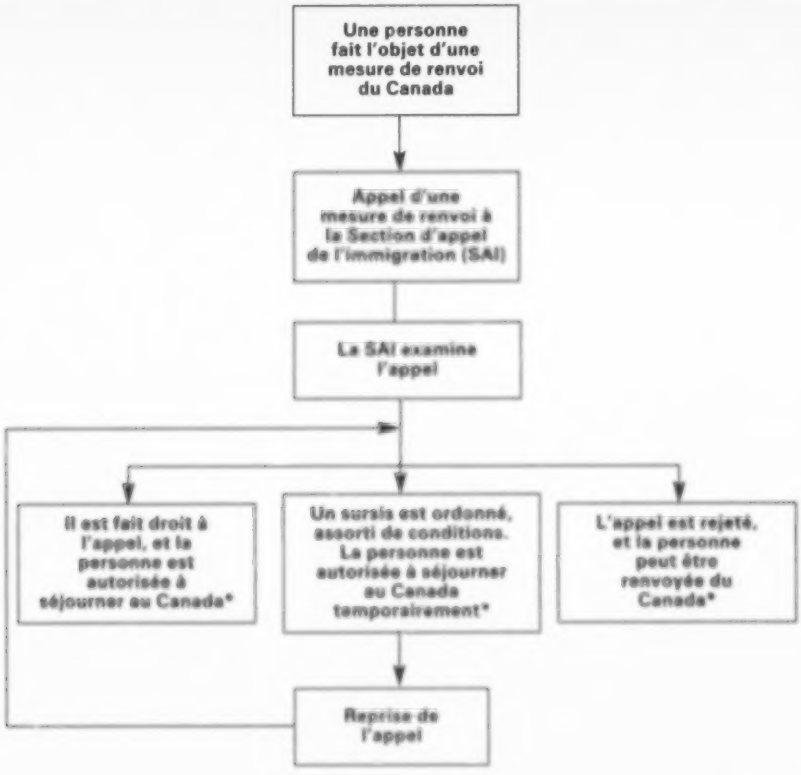
* La personne en cause ou CIC peuvent présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue lors d'un contrôle des motifs de détention.

Processus d'appel du refus d'une demande de parrainage



* Le répondant ou CIC peuvent présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section d'appel de l'immigration.

Processus d'appel de mesures de renvoi



* La personne en cause ou CIC peuvent présenter une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada de toute décision rendue par la Section d'appel de l'immigration.